



informa ires

Istituto Ricerche Economico - Sociali del Piemonte

Numero 12, Giugno 1994

Anno VI, n° 1 (1° semestre 1994)

L'Ires è un ente pubblico regionale, dotato di autonomia funzionale.

L'attuale Istituto, disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, rappresenta la continuazione dell'Istituto costituito nel 1958 ad iniziativa della Provincia e del Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati e la successiva adesione delle altre Province piemontesi.

L'Ires sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'azione programmatica della Regione Piemonte e della programmazione subregionale.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- *la redazione della Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della Regione;*
- *la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;*
- *lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- *lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;*
- *lo svolgimento di ricerche di settore per conto della Regione e altri enti.*

E' POSSIBILE USCIRE DAL LABIRINTO DELLE AUTONOMIE LOCALI?

Negli ultimi tre anni l'ordinamento locale italiano ha subito notevoli cambiamenti. Nell'ordine, si sono succeduti: la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, in attuazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 1/93, l'Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale. Per usare la metafora del titolo del recente volume IRES, ci si chiede se sarà sufficiente questo nuovo assetto normativo a fare uscire le amministrazioni locali dal labirinto in cui sono entrate negli ultimi quindici anni, durante i quali è stata persa la strada che conduceva al raggiungimento di livelli adeguati di funzionalità, di efficienza e di efficacia. Un ruolo rilevante potrà essere svolto dalla Regione alla quale la Legge 142/90 affida compiti strategici per l'attuazione della riforma per quanto concerne l'assetto delle funzioni amministrative, della cooperazione interistituzionale e della riorganizzazione territoriale-amministrativa, le procedure di programmazione economica e territoriale ed i criteri di utilizzazione delle risorse per gli investimenti locali, la disciplina delle città metropolitane.

INFORMAIRES

numero 12, Giugno 1994

RICERCHE	3
Uscire dal labirinto: la riforma delle autonomie locali in Piemonte	3
Le chiavi della città: politiche per gli immigrati a Torino e Lione	11
Determinazione dei distretti industriali in Piemonte	14
Zonizzazione territoriale ed ambiti spaziali delle politiche	17

ATTIVITÀ DI OSSERVATORIO	20
Il rango socio-economico dei comuni piemontesi	20

La riforma metropolitana

CONGIUNTURA	23
--------------------	----

CONVEGNI, SEMINARI, INCONTRI	27
-------------------------------------	----

PUBBLICAZIONI 1993-1994	32
--------------------------------	----

INFORMAIRES

numero 12, Giugno 1994

RICERCHE

3 Uscire dal labirinto: la riforma delle autonomie locali in Piemonte

11 Le chiavi della città: politiche per gli immigrati a Torino e Lione

14 Deformazione dei distretti industriali in Piemonte

17 Zonizzazione territoriale ed ambiti spaziali delle politiche

ATTIVITÀ DI OSSERVATORIO

20 Il rango socio-economico dei comuni piemontesi

CONGIUNTURA

CONVEGNI, SEMINARI, INCONTRI

PUBBLICAZIONI 1993-1994

In copertina: Anonimo (Sebastiano Münster), *Italia settentrionale*, 1545.

Intaglio in legno, su carta, mm 300x256.

Per gentile concessione di Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Torino e Società degli Ingegneri e degli Architetti di Torino, promotori della pubblicazione di Francesco Barrera *"Il Piemonte nella Cartografia del Cinquecento e Seicenti (1520-1620)"*.

È POSSIBILE USCIRE DAL LABIRINTO DELLE AUTONOMIE LOCALI?

Negli ultimi tre anni l'ordinamento locale italiano è stato sottoposto a radicali cambiamenti. Nell'ordine, si sono succedute la L. 142/90, "Nuovo ordinamento delle autonomie locali", il decreto legislativo n. 504/92 sulla finanza territoriale, in attuazione della legge delega n. 421/92, ed infine la L. n. 81/93, "Elezione dirette del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale". Per usare la metafora del titolo del recente volume IRES, ci si chiede se sarà sufficiente questo nuovo assetto normativo a fare uscire le amministrazioni locali dal labirinto in cui sono entrate negli ultimi quindici anni, durante i quali è stata persa la strada che conduceva al raggiungimento di livelli adeguati di funzionalità, di efficienza e di efficacia. Un ruolo rilevante potrà essere svolto dalla Regione alla quale la Legge 142/90 affida compiti strategici per l'attuazione della riforma per quanto concerne l'assetto delle funzioni amministrative, della cooperazione interistituzionale e della riorganizzazione territoriale-amministrativa, le procedure di programmazione economica e territoriale ed i criteri di utilizzo dei finanziamenti per gli investimenti locali, la disciplina delle città metropolitane.

A fronte di questo vero e proprio sommovimento istituzionale l'IRES ha individuato una strategia di ricerca funzionale alle politiche regionali verso gli enti locali. Rispetto alle tematiche tradizionalmente affrontate dall'Istituto due sono parse le questioni più rilevanti da analizzare:

- a) la "questione metropolitana", dalle delimitazioni possibili dell'area torinese all'assetto delle funzioni da attribuire alla Città metropolitana, secondo quanto previsto dal capo VI della L. 142/90;
- b) la frammentazione comunale piemontese e le esigenze di razionalizzazione amministrativa, utilizzando tutti i nuovi strumenti di cooperazione istituzionale individuati dal capo VIII della L. 142/90.

Su questi due temi l'Istituto ha lavorato negli ultimi anni offrendo un contributo in termini di ricerca e dibattito, che viene ulteriormente arricchito con la pubblicazione di questo lavoro. Si sono infatti raggiunti alcuni primi risultati, con una valenza anche operativa, la cui diffusione può garantire una maggiore consapevolezza sui nodi istituzionali da sciogliere nel sistema delle autonomie locali piemontese, nonché sui possibili futuri indirizzi di ricerca.

La riforma metropolitana

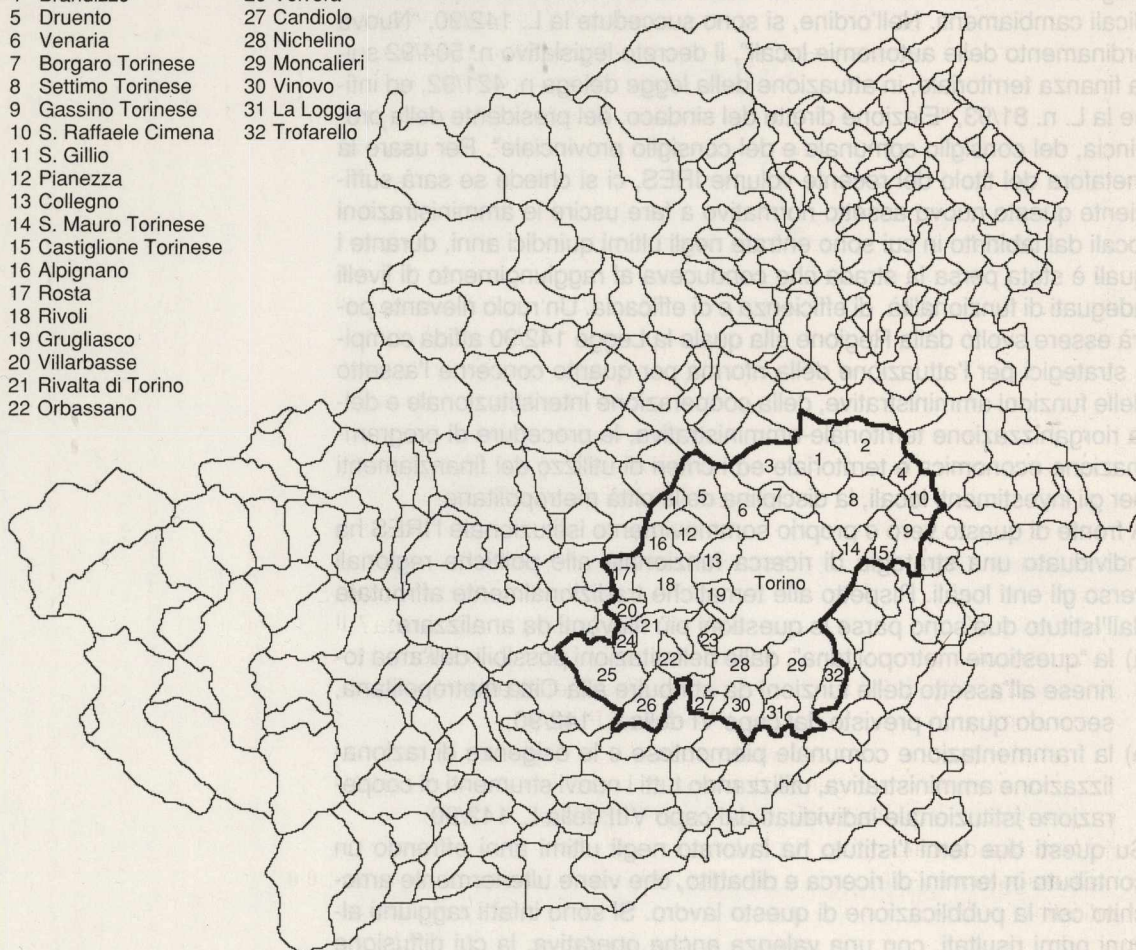
Una delle più rilevanti novità contenute nella L. 142/90 era rappresentata dalla istituzione della Città metropolitana, ovverosia di un ordinamento differenziato delle aree maggiormente urbanizzate del paese, definibile attraverso la legislazione regionale. Mentre scriviamo lo stato di attuazione della riforma è desolante: solo la Regione Liguria ha istituito con legge regionale la Città metropolitana, regolandone unicamente in via generale le funzioni. Per le altre regioni siamo a livello di proposte più o meno formalizzate, a volte in forma alternativa, soprattutto per quanto concerne la delimitazione territoriale. Non solo, ma la recente L. 436/93 ha reso facoltativa per le Regioni l'istituzione della Città metropolitana, entro il termine massimo di un anno, sancendo di fatto l'inapplicabilità di un ordinamento metropolitano nel nostro paese. Per l'area torinese esiste un disegno di legge regionale, presentato nel 1991, che delimita un'area con 33 comuni (compreso Torino) (fig. 1), ed una proposta di legge dei verdi che propone una delimitazione dell'area metropolitana che coincide con quella della provincia di Torino, sui quali si è dibattuto nella commissione competente del Consiglio regionale,

Fig. 1 - L'area metropolitana torinese (dati IRES)

1	Leini
2	Volpiano
3	Casale Torinese
4	Gravato
5	Gravato
6	Verana
7	Borgaro Torinese
8	Battino Torinese
9	Gassino Torinese
10	S. Raffaele Cimena
11	S. Giulio
12	Pianezza
13	Collegno
14	S. Mauro Torinese
15	Castiglione Torinese
16	Alghero
17	Rosta
18	Rivoli
19	Giussano
20	Villanova
21	Rivello di Torino
22	Orsiera

Fig. 1. - L'area metropolitana torinese (ddl 151/91).

- | | |
|-------------------------|---------------|
| 1 Leini | 23 Beinasco |
| 2 Volpiano | 24 Bruino |
| 3 Caselle Torinese | 25 Piossasco |
| 4 Brandizzo | 26 Volvera |
| 5 Druento | 27 Candiolo |
| 6 Venaria | 28 Nichelino |
| 7 Borgaro Torinese | 29 Moncalieri |
| 8 Settimo Torinese | 30 Vinovo |
| 9 Gassino Torinese | 31 La Loggia |
| 10 S. Raffaele Cimena | 32 Trofarello |
| 11 S. Gillio | |
| 12 Pianezza | |
| 13 Collegno | |
| 14 S. Mauro Torinese | |
| 15 Castiglione Torinese | |
| 16 Alpignano | |
| 17 Rosta | |
| 18 Rivoli | |
| 19 Grugliasco | |
| 20 Villarbasse | |
| 21 Rivalta di Torino | |
| 22 Orbassano | |



anche con consultazioni, nel corso del 1992. Entrambe paiono essere finite nel dimenticatoio.

È bene richiamare brevemente quello che è contenuto nel capo VI della legge 142 sul regime amministrativo delle aree metropolitane. Esso prevede (art. 17) che i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli insieme ai comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali, facciano parte di aree metropolitane la cui precisa delimitazione è rimandata alla Regione. Nelle aree metropolitane così individuate, l'amministrazione si articola in due livelli: la Città metropolitana ed i Comuni (art. 18). La Città metropolitana, oltre ad esercitare le funzioni amministrative previste per le Province, può anche esercitare le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono per ragioni di economicità ed efficienza essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana nell'ambito delle seguenti materie (art. 19):

- pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- viabilità, traffico e trasporti;
- tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;

- d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
- e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
- g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

La ripartizione di queste funzioni tra Comuni e Città metropolitana, che può assumere un regime differenziato rispetto al normale ordinamento provinciale è stabilita dalla legge regionale. Si tratta di uno degli aspetti più delicati di questa innovazione istituzionale, che è stato ampiamente analizzato nei suoi risvolti economici amministrativi e finanziari nella seconda parte del volume. Ad essa rinviamo per una descrizione completa del possibile assetto istituzionale della Città metropolitana di Torino.

Il caso di Torino

Il dibattito sui problemi metropolitani nel dopoguerra è stato assai ampio ed ha tagliato trasversalmente numerose discipline. L'Italia arriva per ultima tra i paesi avanzati all'introduzione di una forma speciale di ordinamento metropolitano, e può quindi far tesoro di esperienze diverse, e di valutazioni sull'efficacia relativa di modelli diversi. Come spiegare allora la stasi della riforma e come rilanciare la questione metropolitana? Il mancato decollo di una forma di governo metropolitano è in buona parte dovuto all'assenza di un adeguato progetto in merito all'assetto delle funzioni amministrative e del regime finanziario. Purtroppo il dibattito politico probabilmente si è concentrato sulla delimitazione spaziale dell'area, condizionato da esigenze di ritagli territoriali legati alla geografia elettorale più che a quella funzionale. Partendo da questo assunto la nostra ricerca ha cercato di individuare quali sono i principali problemi delle aree maggiormente urbanizzate ed ha verificato in che misura gli strumenti istituzionali previsti dalla legge possono essere di aiuto per una loro soluzione. Se guardiamo a Torino ci sembra di poter identificare due grandi ordini di problemi tra di loro strettamente interrelati:

- a) la specificazione del ruolo che può svolgere il governo locale per favorire lo sviluppo delle funzioni metropolitane;
- b) la pianificazione degli investimenti infrastrutturali pubblici e l'individuazione delle risorse finanziarie mobilitabili.

Il governo locale può intervenire in tre ambiti di intervento strategico: la localizzazione delle principali funzioni urbane (finanza, direzionalità, distribuzione, tecnologia, ecc.), le politiche per la mobilità, e le politiche ambientali. La progettazione della Città metropolitana può e deve servire alla soluzione di questi problemi. Se leggiamo l'elenco delle competenze previste dall'art. 19 della L. 142/90 le potenzialità di una riorganizzazione istituzionale emergono in maniera immediata. Tali strumenti dovrebbero ovviamente essere indirizzati ad un riposizionamento competitivo dell'area torinese rispetto alle altre aree metropolitane italiane ed europee. Su questo tema non ci dilunghiamo dato che molto è già stato detto attraverso numerose ricerche sulla competizione e sulla competitività tra le grandi aree urbane europee in termini di dotazione di infrastrutture e servizi. Lo sviluppo economico è sempre più legato alla presenza di aree-sistema in grado di attrarre investimenti innovativi, le c.d. "localizzazioni pregiate". È evidente che politiche di questo tipo non possono essere efficacemente affrontate nell'ambito del solo Comune di Torino e da questo punto di vista anche le scelte del Piano regolatore generale dovrebbero essere adeguate ad un quadro

di riferimento più ampio quale quello che si potrebbe predisporre attraverso schemi di pianificazione territoriale strategica.

Ugualmente lo sviluppo metropolitano richiede investimenti rilevanti, dovendo recuperare un ritardo infrastrutturale notevole perlomeno relativamente ad altre aree europee. È impensabile che questi possano derivare solo dall'intervento pubblico e tanto più da quello locale: non è certo peccato di lesa autonomia sostenere che tutte le problematiche collegate al fenomeno metropolitano non possono essere circoscritte al governo locale, assumendo una valenza nazionale per tutto quello che concerne le complementarità e le connessioni con le altre aree metropolitane del paese: pensiamo solo al ruolo ad al peso finanziario dell'Ente ferrovie dello stato, o della SIP, che risultano attualmente tra i più grossi investitori nell'area torinese. Ugualmente su 46 grandi progetti infrastrutturali, pubblici e misti, censiti dalla Fondazione Agnelli e dalla Associazione per TecnoCity, insistenti sull'area torinese solo 3 avevano un'area di influenza solo urbana. La dimensione degli interessi in gioco nelle aree metropolitane, ovvero in termini economici, le esternalità positive (o negative) che derivano dai processi di sviluppo metropolitano, travalicano infatti la dimensione locale e regionale, richiedendo politiche urbane a livello nazionale (dalla dotazione di risorse aggiuntive all'intervento diretto). Si tratta ovviamente di conciliare questa esigenza con il rispetto delle autonomie politiche locali, innovando profondamente il sistema della legislazione speciale utilizzato negli anni '80 in maniera impropria, soprattutto per il finanziamento dei grandi interventi infrastrutturali. Sono ormai documentati i guasti conseguenti al mancato coordinamento degli interventi infrastrutturali degli enti locali finanziati dalla legislazione ordinaria e da quella speciale, e di questi con quelli finanziati e gestiti da amministrazioni pubbliche centrali.

Funzioni di promozione e di servizio

Per dare risposte soddisfacenti a questi problemi serve un governo metropolitano "Gargantua", per richiamare la felice metafora di Ostrom del 1961? Ovverosia serve un nuovo ente che assorba funzioni dagli enti minori (comuni) e garantisca coordinamento e soluzione dei conflitti interistituzionali? La nostra opinione è che in questa fase istituzionale del paese, e nel particolare contesto di relazioni intergovernative che si è venuto a determinare sarebbe più opportuno pensare a soluzioni innovative di tipo negoziale/consensuale che facilitino l'emergere di una cultura di governo metropolitano, sapendo che comunque queste non devono costituire una maglia rigida per il futuro. Se vi è un dato costante nell'evoluzione di tutte le esperienze europee è quello che queste sono state sottoposte a continui cambiamenti per adeguarsi a realtà così complesse e dinamiche come quelle delle grandi concentrazioni urbane. Un modello di questo tipo era stato pensato dalle strutture tecniche regionali con una proposta di modifica al precedente disegno di legge di istituzione della Città metropolitana, ma si è purtroppo arenato nelle secche del dibattito politico di cui abbiamo parlato all'inizio.

Negli anni '50 e '60 gli enti locali presenti nell'area metropolitana torinese avevano saputo inventare forme nuove di intervento per la promozione dello sviluppo (pensiamo alle società per le infrastrutture stradali). Oggi forse ci sono le condizioni per rilanciare una capacità innovativa adeguata allo stadio di sviluppo economico che abbiamo raggiunto. In definitiva, una Città metropolitana, qualsivoglia assetto istituzionale essa assuma, deve costituire un soggetto che garantisce una fornitura efficiente di servizi pubblici locali, in specie di quelli a rete, una

“Sono ormai documentati i guasti conseguenti al mancato coordinamento degli interventi infrastrutturali degli enti locali finanziati dalla legislazione ordinaria e da quella speciale, e di questi con quelli finanziati e gestiti da amministrazioni pubbliche centrali”.

“Oggi forse ci sono le condizioni per rilanciare una capacità innovativa adeguata allo stadio di sviluppo economico che abbiamo raggiunto”.

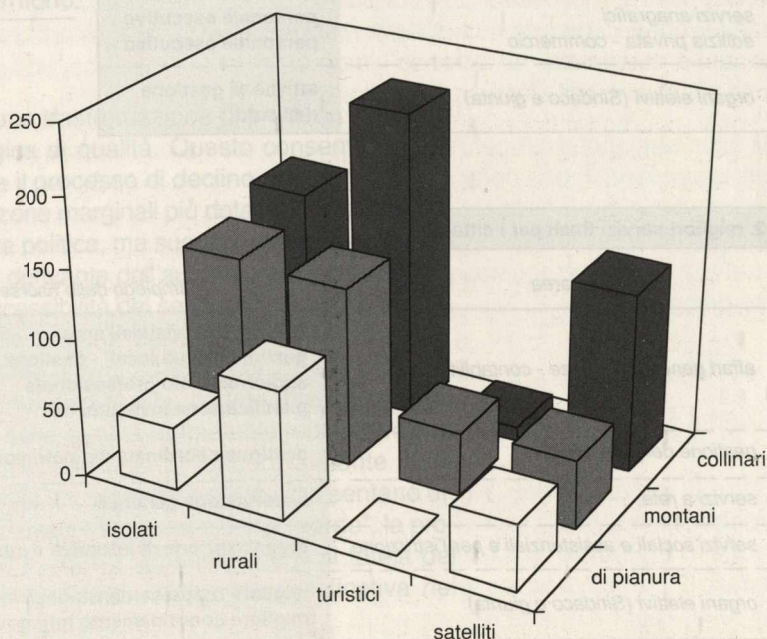
politica territoriale a livello sovracomunale, una capacità di configurarsi come "promoter" autorevole, a livello nazionale ed internazionale, di processi economici virtuosi, sapendo che ciò può richiedere un assetto territoriale, per così dire, a geometria variabile. Solo se ci si rende conto di questo e si costruisce un progetto istituzionale adeguato si potrà uscire dalle secche dell'immobilismo, evidenziandone esplicitamente costi e benefici per tutti gli attori interessati. Se poi questo processo darà luogo nel medio periodo ad un ente fortemente strutturato o manterrà delle soluzioni flessibili di tipo federativo non è di grande importanza.

La frammentazione comunale piemontese

Il punto di partenza della seconda domanda posta dalla ricerca dell'IRES è la descrizione dei termini della frammentazione comunale in Piemonte: la diffusione del fenomeno e l'inadeguatezza strutturale delle amministrazioni locali di piccola dimensione. In base all'analisi svolta dall'istituto è stata individuata empiricamente una soglia dimensionale critica nei 3.000 abitanti: i comuni al di sotto della stessa hanno problemi strutturali del tutto simili, mentre nei comuni con 5-6 mila abitanti la capacità operativa delle amministrazioni comunali risulta superiore. Assumendo questa soglia, il fenomeno riguarda 995 comuni che, per la gran parte, sono caratterizzati da una bassa densità abitativa e da fenomeni di marginalizzazione socioeconomica: i comuni isolati e rurali della Fig. 2. La seconda parte dello studio riguarda l'elaborazione di una metodologia volta a classificare sinteticamente i comuni piemontesi in base a 4 indicatori, 2 di tipo sociale e due di tipo economico: emerge come 393 comuni risultino poveri in termini di reddito relativo procapite, piccoli in termini di residenti, cedenti in termini di dinamica demografica e rurali in base alla caratterizzazione economica.

L'inadeguatezza strutturale di questi comuni è discussa con esempi concreti e con dati aggregati di tipo finanziario. In sintesi: a) le attività di autoamministrazione condizionano pesantemente il ruolo degli enti, perché assorbono buona parte delle risorse finanziarie, fino al 70%, e del personale disponibili; b) i servizi reali prodotti direttamente risultano molti limitati e consistenti perlopiù in attività derivanti da funzioni obbligatorie; c) i comuni sono privi di figure professionali stabili che assolvano le necessarie funzioni di supervisione, di indirizzo e coordinamento; d) altri elementi, quali i livelli insufficienti di qualificazione e specializzazione del personale e lo scarso grado di meccanizzazione ed informatizzazione delle attività, rendono poco efficiente la gestione dell'insieme di attività, funzioni e servizi. Lo studio illustra le soluzioni utilizzate finora dalle ammi-

Fig. 2. - Distribuzione dei 995 comuni inferiori ai 3.000 abitanti per tipologie geografiche.



nistrazioni comunali, soprattutto lo strumento consortile, e ne analizza i limiti.

L'inadeguatezza strutturale e l'apparentemente inarrestabile declino socioeconomica pongono con urgenza l'esigenza di politiche di sviluppo integrate per le aree marginali. Quest'ultime non possono trascurare la valorizzazione di ogni potenzialità: siano esse basate sul turismo, sulla nuova residenzialità extraurbana, sulla rivitalizzazione di attività agricole di qualità o specializzate, sul miglioramento delle condizioni di accessibilità. Tali politiche risulterebbero più facilmente praticabili attraverso la riduzione del numero dei comuni e un contemporaneo processo di riqualificazione delle loro attività e funzioni. Il lavoro descrive poi la metodologia volta a individuare delle macro-aree, cioè aree comprendenti piccoli comuni limitrofi, su cui possano fare perno ipotesi di riorganizzazione comunale.

In conclusione si è cercato di comparare gli strumenti offerti dalla L. 142 per la riforma delle autonomie locali, cioè le forme cooperative, le unioni, le fusioni, e di valutarne i benefici possibili. Da un lato si sono stimati gli effetti in termini di nuovi o migliorati servizi e funzioni che potrebbero venire svolti. D'altro lato si sono simulati gli effetti finanziari di unioni e di fusioni attraverso il consolidamento di bilanci comunali. Emerge come la fusione volontaria sia in grado di manifestare i maggiori benefici netti, formati in primo luogo dalle risorse, umane e finanziarie, che verrebbero "liberate" dalla riorganizzazione delle attività di autoamministrazione dei comuni (vedi Fig. 3).

Tali risorse troverebbero destinazione in un aumento dei servizi offerti ed in miglioramento della qualità degli stessi.

Fig. 3.

1. razionalizzazione delle attività amministrative

area	elemento critico	conseguenze
affari generali finanze - contabilità	segreteria generale personale esecutivo funzionamento uffici	risorse liberate
servizi anagrafici edilizia privata - commercio	personale esecutivo personale esecutivo	
organi elettivi (Sindaco e giunta)	attività di gestione dell'ente	

2. migliori servizi finali per i cittadini

area	impiego delle risorse
affari generali - finanze - contabilità	direzione servizi dell'area gestione tributi locali - gestione finanziaria aggiornamento professionale planificazione investimenti
gestione del patrimonio	gestione coordinata dei patrimoni
servizi a rete	supervisione generale
servizi sociali e assistenziali e per l'istruzione	organizzazione di iniziative e nuovi servizi
organi elettivi (Sindaco e giunta)	migliore rappresentanza degli interessi locali migliore coordinamento intergovernativo

Tre scenari per le aree marginali

Analizzata con il metodo degli scenari, l'evoluzione complessiva del sistema dei comuni marginali appare caratterizzata da tre elementi chiave: a) accessibilità territoriale, b) vitalità dell'agricoltura, c) dimensioni del flusso turistico. Si possono avanzare alcune ipotesi relative alle variabili chiave, l'evoluzione delle quali è suscettibile di determinare gli scenari futuri, agli attori principali e alle loro strategie.

Sulla base della eventualità che le ipotesi formulate possano verificarsi nei prossimi dieci anni, è possibile delineare diverse immagini del futuro, all'interno delle quali si sono scelti tre scenari.

Scenario 1: il declino

L'incapacità dell'agricoltura di occupare un segmento di mercato conduce ad un progressivo abbassamento dei livelli di reddito e accentua il declino demografico.

Aumenta la disponibilità immobiliare, il che può comportare un aumento delle seconde residenze da parte di ex-emigranti o di cittadini di altri centri, eventualmente anche non italiani. I comuni marginali possono trasformarsi in zona di seconda residenza, ma l'attivazione di reddito e il sostegno allo sviluppo sono modesti.

La concorrenza fiscale fra le amministrazioni comunali impedisce lo sfruttamento economico del fenomeno residenziale da parte del settore pubblico e le risorse finanziarie dei comuni diminuiscono vistosamente. L'abbandono delle coltivazioni, unitamente ad una rete di trasporti locali nella quale conviene sempre meno investire, accentua il degrado del territorio. La scarsa accessibilità della zona riduce i vantaggi del turismo fine-settimanale, mentre le potenzialità attrattive non consentono di attivare flussi consistenti di turismo di medio-lungo periodo. Per gli stessi motivi non decolla neppure la pendolarità residenziale dei ceti impiegatizi medio-alti che lavorano nelle aree sviluppate circostanti.

Eventuali iniziative di valorizzazione attuate mediante l'istituzione di parchi regionali possono ridurre il degrado del territorio e l'attivazione di deboli flussi turistici, caratterizzati però, come nel caso di altri parchi, da una accentuata stagionalità che rende molto difficile lo sviluppo di attività ricettive complementari. Una parte minima dei residenti può essere impiegata a sorveglianza del territorio.

Scenario 2: lo sviluppo di élite

L'agricoltura riesce ad attuare una trasformazione di prodotto significativa verso la produzione biologica di qualità. Questo consente un sostegno ai redditi locali e rallenta il processo di declino demografico.

Inizialmente sono soprattutto le zone marginali più dotate di risorse endogene ad avvantaggiarsi di questa politica, ma successivamente, grazie ad una maggiore interconnessione derivante dall'aumento dell'accessibilità, il fenomeno può estendersi. L'accessibilità dei servizi offerti dai comuni limitrofi garantisce un ulteriore rallentamento del declino demografico.

Una progressiva integrazione delle attività agricole con quelle terziarie, turismo in primo luogo, attiva un flusso di élite, fortemente interessato ad attività ricreative incentrate sulla qualità ambientale, sulle attrattive eno-gastronomiche, sullo sport all'aria aperta, tendenzialmente stanziale e poco propenso alla mobilità fra centri diversi (che presentano un ventaglio di offerta simile). Si sviluppa allora una nicchia "verde", la produzione biologica integrata con le attività agrituristiche e di tutela del territorio, di dimensioni quantitativamente ridotte ma significativa nel contesto economico dell'area marginale.

In sporadici casi l'aggregazione intercomunale può liberare risorse finanziarie e tecniche sufficienti per dar vita ad iniziative culturali e sportive di maggiore attrattività.

Scenario 3: lo sviluppo diffuso

Accanto ad una specializzazione del settore agricolo e ad un decisivo miglioramento dell'accessibilità dell'area marginale vengono attuati investimenti pubblici nel campo dei servizi socio-culturali e sportivi, resi possibili anche dal successo dei progetti di cooperazione e riordino amministrativo. Lo sfruttamento di iniziative pubbliche e private migliora in modo rilevante la qualità e soprattutto la varietà dell'offerta e si può attivare un flusso turistico consistente, mediamente specializzato e interessato anche ad attività ricreative di tipo tradizionale accanto a quelle agrituristiche, incline ad una certa mobilità intercomunale. Anche la domanda di attività agrituristiche ed eno-gastronomiche di tipo domenicale o incentrato su periodi brevi cresce ed incontra una adeguata offerta di servizi da parte delle imprese agricole.

La mobilitazione e l'integrazione di tutte le risorse locali (naturalistiche, culturali, gastronomiche, immobiliari) e l'offerta di servizi comunali moderni consentono di sviluppare una "agricoltura terziaria" vera e propria. Si crea un circuito piemontese di turismo verde di volume rilevante e rivolto anche all'esterno della regione.

Sfruttando anche la relativa buona dotazione immobiliare ci si avvantaggia anche della pendolarità residenziale originata dai centri locali più sviluppati e dai poli minori dello sviluppo.

La concorrenza esercitata in termini di reddito dalle attività turistiche su quelle agricole tradizionali può mettere in atto processi di sub-polarizzazione e in alcuni centri causare un abbandono progressivo delle coltivazioni e un parziale degrado del territorio. Nel lungo periodo emergono rischi di deterioramento ambientale.

Dall'esame effettuato in precedenza si distinguono almeno due sub-aree, la prima costituita dalla fascia collinare-montana e la seconda situata nella zona centro-orientale della regione, approssimativamente collocabile a cavallo del fiume Po (più a sud che a nord) fra l'area torinese e il confine con la Lombardia.

Mentre la prima sub-area appare più probabilmente destinata ad uno scenario di declino con qualche possibile caso di sviluppo di iniziative turistiche qualificate, la seconda potrebbe approdare anche ad uno scenario di sviluppo di prima residenzialità.

Gli interventi necessari per raggiungere il migliore fra gli scenari ipotizzati, dipendono in una certa misura dall'azione svolta a livello regionale o provinciale e le politiche di sostegno allo sviluppo locale presentano probabilmente maggiori chances di successo quando gli interlocutori (ad esempio i comuni) sono pochi, dimensionalmente consistenti e fra loro omogenei.

A cura di Renato Cagno, Maurizio Maggi e Stefano Piperno. La ricerca **"Uscire dal labirinto: studi per l'attuazione della riforma delle autonomie in Piemonte"** è stata curata da un gruppo di lavoro composto da Stefano Piperno (coordinatore), Renato Cagno, Maurizio Maggi e Luigi Varbella e pubblicata da Rosenberg & Sellier nella collana Piemonte.

LE CHIAVI DELLA CITTÀ

Politiche per gli immigrati a Torino e Lione

Il fenomeno dell'immigrazione dai paesi non europei in Piemonte costituisce da tempo oggetto di studio da parte dell'IRES. Negli scorsi anni due ricerche di ampio respiro dell'Istituto hanno analizzato le testimonianze dirette degli immigrati (Uguali e diversi. Rosenberg & Sellier 1991) e gli atteggiamenti dei piemontesi nei loro confronti (Rumore. Rosenberg & Sellier, 1992).

Lo studio che viene qui brevemente presentato riguarda le politiche per gli immigrati stranieri attuate nelle città di Torino e Lione, vale a dire le strategie di organizzazioni pubbliche e private nei confronti di una popolazione eterogenea socialmente definita come immigrati. Queste politiche si prefiggono in genere di consentire una convivenza pacifica tra autoctoni e stranieri, anche se non sempre l'obiettivo è la stabilizzazione di questi ultimi nel paese ospitante.

In particolare, al centro della ricerca, sono le organizzazioni che si occupano secondo varie modalità, di immigrati, e le interazioni attraverso le quali si realizzano concretamente tali politiche. Nella attuazione di interventi a favore di immigrati stranieri, amministrazioni pubbliche e organizzazioni private interagiscono in una rete di relazioni nelle quali le strategie, le culture organizzative, le logiche di azione proprie di ciascun attore hanno grande importanza per definire ciò che effettivamente succede, al di là di quanto possano prevedere le norme. Molta letteratura sulle politiche per l'immigrazione ha sinora insistito sugli aspetti prescrittivi o deontologici: pare utile tentare di compiere un passo ulteriore e cercare di vedere chi, come, e in quali condizioni dovrebbe adottare queste linee di azione.

Il lavoro di indagine ha preso in esame la risposta politico-amministrativa che la comunità locale sta dando alla sfida posta dall'immigrazione. Si è cercato di indagare più a fondo i rapporti tra il cittadino straniero e la pratica quotidiana dei servizi sociali, degli enti pubblici, del volontariato confessionale e laico, dell'associazionismo. Il tema presenta aspetti di grande complessità. La presenza di immigrati di cultura assai differente da quella della comunità ospitante richiede una risposta in termini amministrativi, politici e culturali che non sia solo fatta di retorica e buona volontà.

Ciò che gli autori si chiedono, sulla base di uno studio comparato delle città di Torino e Lione, è se, quando si affrontano le necessità poste dalla presenza degli immigrati, sia corretto prefigurare un nuovo, particolare settore di politica sociale. La risposta è che anche in questo settore si debba uscire dall'ottica dell'emergenza ed entrare in quella della programmazione. Si tratta di evitare da subito l'emergere dell'ennesima 'questione' in favore di un intervento stabile e coordinato. Bisogna che l'intervento pubblico assimili il più possibile le nuove emergenze alle vecchie utilizzando con la maggiore efficienza possibile risorse e competenze già disponibili, agevolando il volontariato senza renderlo dipendente dal denaro pubblico.

Esaminando più da vicino l'intervento pubblico, le considerazioni possibili assomigliano più a un catalogo di problemi che ad un elenco di soluzioni. Sulla sfida culturale ed organizzativa posta dall'immigrazione è inutile insistere. Sul piano delle capacità amministrative si può dire che sia a Torino che a Lione le istituzioni sembrano reagire con crescente

capacità e flessibilità e tuttavia l'intervento non riesce ad uscire dalla logica dell'assistenza per sviluppare progetti di più lungo respiro. "Soprattutto [a Torino] – affermano gli autori – pesa la progressiva marginalizzazione di tanti immigrati, che oramai sopravvivono ai limiti del vivere civile o sono decisamente intrappolati in circuiti di malavita ... Questa marginalizzazione degli immigrati è tanto più grave e visibile a Torino proprio perché questa città non è un esempio estremo di area in crisi sociale".

La difficoltà specifica della realtà torinese e italiana in confronto alla Francia consiste nel fatto che da noi la devianza o la marginalità tendono a perdere le caratteristiche di un fenomeno che interessa solo individui o gruppi sociali di dimensioni limitate. Sembra quasi che l'intera società abbia perso la capacità o la speranza di svolgere un ruolo crescente di integrazione.

L'esempio francese testimonia come sia illusorio, anche in contesti sociali più maturi e ricchi di risorse ed esperienza, immaginare che i flussi migratori si possano ridurre ad un limitato e disciplinato ingresso di individui qualificati. "La situazione lionese mostra che, accanto alle tante famiglie di origine immigrata che sono inserite pienamente nel tessuto sociale della città, continuano a esistere gruppi di immigrati con esigenze specifiche, che richiedono residenze in foyer e non in alloggio, e proseguono gli ingressi che necessitano di strutture di prima accoglienza. Sembra quindi da prevedere una pluralità di iniziative contemporanee e coordinate in grado di fronteggiare diversi tipi di esigenze".

Ciò che sembra avvenire oggi in Italia, e Torino non costituisce un'eccezione, è una crescente contraddizione tra apertura culturale e chiusura sociale ed economica nei confronti degli immigrati. In questa singolare mescolanza di accettazione e rifiuto possono trovarsi facilmente i germi di un futuro possibile degrado sociale. Chi ha curato il lavoro è esplicito nell'affermare che solo il riconoscimento della dignità sociale ed economica può evitare la crescita di comunità deprivate, di marginali distinti per cultura e religione, facile bersaglio del razzismo.

Un'osservazione prevale tra le altre riflessioni stimulate da questa ricerca. Il dubbio cioè che la questione dell'integrazione degli immigrati rischi di essere malposta. È un errore considerare i termini dell'integrazione come immutabili. La stessa presenza in una comunità di gruppi culturali con caratteristiche assai marcate tende naturalmente ad avviare spontanei processi di trasformazione che trovano normalmente sfogo attraverso i canali tradizionali del sistema politico sociale del paese ospitante modificandone il profilo. Per questo suo aspetto mutante, l'immigrazione rischia sempre di vedersi mescolata a problemi diversi divenendo simbolicamente responsabile di altri disagi e tensioni. Il fenomeno si manifesta naturalmente con maggiore intensità dove il contatto è più diretto ed evidente. In assenza di una chiara politica nazionale sul tema sono coinvolte più duramente le amministrazioni pubbliche locali che si trovano a dover sviluppare un'azione amministrativa in un contesto insicuro ed ostile.

È oggi possibile una sintesi tra stato e comunità? Quali compiti possono svolgere le città? Possono esse conciliare dichiarazioni di principio e pratica quotidiana? Dove avviene fisicamente l'incontro tra popolazione locale e immigrati, nei quartieri popolari, nelle scuole, possono svilupparsi le maggiori tensioni. "Eppure – affermano gli autori – è proprio in questi luoghi che diventa possibile il passaggio da un conflitto di-

struttivo ad un confronto, magari aspro, ma costruttivo verso una nuova possibile convivenza".

La difficoltà delle soluzioni possibili non deve essere un alibi per la loro rimozione. Anche questioni tra le più spinose, come quella dell'alloggio per gli immigrati, non presentano molte alternative realistiche. Il compito della ricerca sociale non è quello di avanzare proposte amministrative, ma di riconoscere i fenomeni e le domande che essi pongono. Lo studio dell'azione di diverse amministrazioni che si occupano degli stessi problemi può aiutare a risolverli. Nello specifico, Torino e Lione possono in qualche modo cooperare in materia di politiche per gli emigrati? Anche in questo settore è certamente auspicabile un maggiore intesa tra italiani e francesi nel quadro della comunità europea.

Sul tema dell'immigrazione straniera l'IRES non ha esaurito i suoi impegni. Dallo scorso anno è in corso di svolgimento una ricerca sugli atteggiamenti di ambienti organizzati di fronte al fenomeno: i servizi sociali e sanitari, le scuole, le associazioni. Un altro progetto di ricerca è volto all'utilizzo delle capacità e delle esperienze degli immigrati extracomunitari presenti in Piemonte per sviluppare maggiori relazioni commerciali con i Paesi in via di sviluppo e nell'Est europeo.

Anche le attività che vedono l'IRES collaborare con le vicine regioni transfrontaliere sono altrettante opportunità per sviluppare iniziative di documentazione e di studio di esperienze sul tema. In questo quadro sembrano possibili interessanti sviluppi di reciproca conoscenza e collaborazione fra diverse organizzazioni delle due città, Torino e Lione, non soltanto per quanto riguarda le politiche per gli immigrati, ma in generale per tutte le attività di lotta all'emarginazione e di intervento sul sociale.

La ricerca **"Le chiavi della città: politiche per gli immigrati a Torino e Lione"** a cura di Enrico Allasino, Florence Baptiste e Gian Luigi Bulsei è stata pubblicata per i tipi di Rosenberg & Sellier nell'aprile 1994 (Collana Piemonte; n. 23).

DISTRETTI INDUSTRIALI IN PIEMONTE

(Art. 36 L. 5 Ottobre 1991, n. 317 e D.M. 21 Aprile 1993)

Il ruolo svolto dai distretti industriali nel contribuire alla tenuta della capacità competitiva dell'industria italiana è oramai generalmente riconosciuto. Nel corso di un dibattito oramai ventennale studiosi italiani e stranieri hanno convenuto sull'originalità e la rilevanza per lo sviluppo economico, non solo italiano, del particolare modello di organizzazione produttiva che va sotto il nome di distretto industriale.

Poiché il termine per il troppo uso è oramai logorato, prima di elencare sinteticamente i risultati del lavoro recentemente concluso dall'Ires sul tema, è opportuno precisare brevemente cosa si intende per distretto industriale e quali sono le caratteristiche che lo rendono tanto rilevante nell'attuale fase di rinnovata competitività internazionale.

Secondo l'International Institute for Labour Studies i distretti industriali "sono sistemi produttivi geograficamente definiti, caratterizzati da un alto numero di imprese impegnate in diversi stadi e in modi diversi nella produzione di un prodotto omogeneo. Una caratteristica significativa è costituita dal fatto che gran parte di queste imprese sono piccole o molto piccole". Caratteristiche proprie del distretto sono: lo spirito emulativo e una capacità imprenditoriale diffusa, rapporti di lavoro che investono l'intera sfera personale, capacità interattiva tra diversi soggetti produttivi, uso flessibile del lavoro, ecc. Questi elementi contribuiscono a dare al distretto una flessibilità e una capacità adattativa che l'industria fordista e l'industria automatizzata post-fordista sicuramente non posseggono e che forse neanche il cosiddetto modello taylorista democratico può garantire. Va tuttavia precisato che il modello organizzativo di cui si parla, i cui meriti sono indubbi, costituisce solo una delle componenti dell'assetto industriale di un paese: il ruolo della grande impresa non può certo essere trascurato.

C'è ancora un aspetto del distretto che deve essere messo al suo attivo ed è il suo ruolo di possibile snodo per l'articolazione di una politica industriale regionale.

Il recepimento del concetto di distretto ad opera del governo e la promulgazione della legge 317/91 offrono concretamente per la prima volta alle Regioni la possibilità di attuare nelle aree individuate interventi di politica industriale per le piccole imprese.

La legge 317/91 e il decreto attuativo

La legge 317/91 "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese" definisce i distretti industriali di piccole imprese e risponde ad alcune esigenze di riordino e di intervento. L'obiettivo posto dal legislatore è ambizioso: si tratta di quantificare una realtà quanto mai complessa definita da reti di relazioni locali e spesso basata su connotati socio-economici informali e caratteristiche immateriali. Le difficoltà poste dalla definizione dei distretti e i necessariamente controversi criteri e strumenti necessari sono giustificati dal tentativo di una legge giudicata in modo universalmente favorevole di avviare un intervento organico a favore della piccola impresa che superi i tradizionali incentivi per l'innovazione tecnologica e il sostegno alla ristrutturazione dei processi produttivi. Con non trascurabile ritardo e poco coordinamento tra fase legislativa e ciclo economico il 22 maggio 1993 è stato pubblicato il decreto attuativo del 21 aprile ai fini della "Determinazione degli indirizzi e

dei parametri di riferimento per l'individuazione, da parte delle regioni, dei distretti industriali". Il documento elenca i criteri attraverso cui delimitare le aree di distretto industriale previste dalla legge 317/91 raccogliendo diverse indicazioni suggerite dagli Istituti di ricerca regionali che da tempo lavorano alla messa a punto di una metodologia specifica.

Il procedimento di identificazione dei distretti

Alla base del procedimento di identificazione dei distretti stanno i sistemi locali del lavoro così come definiti dall'Istat. Si tratta di aree identificate da raggruppamenti di comuni in cui i flussi di trasferimento giornaliero casa-lavoro sono in elevato grado autocontenuti, si svolgono cioè all'interno dell'area. Individuate in tal modo e con marginali aggiustamenti dovuti alle rettifiche dei confini tra le regioni le aree, intervengono successivamente le selezioni in base ai seguenti criteri qui elencati in modo forzatamente sintetico:

GLI INDICI

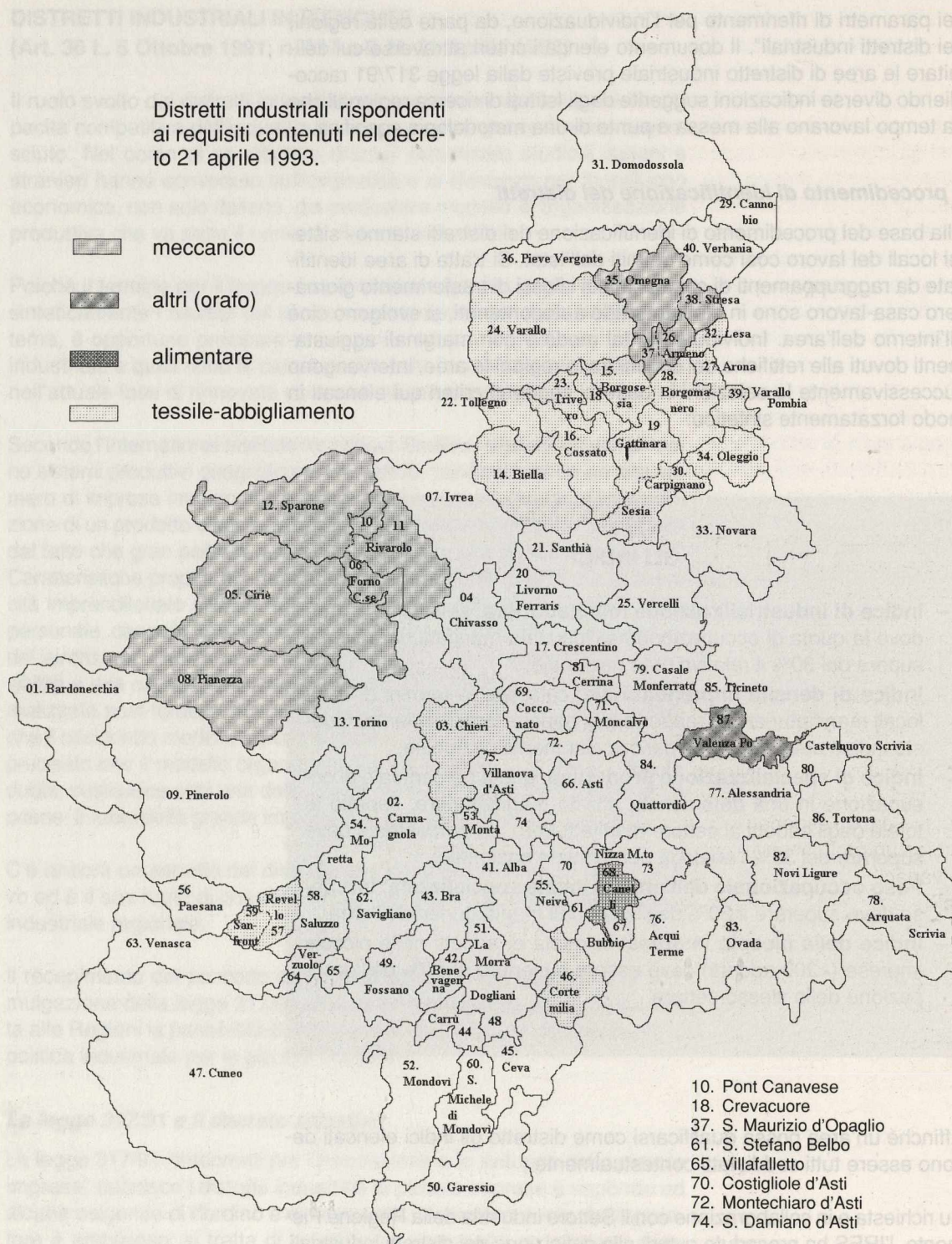
- **Indice di industrializzazione manifatturiera:** seleziona le aree dove la quota di occupazione nell'industria manifatturiera locale supera del 30% il relativo dato nazionale;
- **Indice di densità imprenditoriale:** calcolato in termini di unità locali manifatturiere in rapporto alla popolazione residente. Questo indice deve essere superiore alla media nazionale;
- **Indice di specializzazione produttiva:** quota percentuale di occupazione in una determinata attività manifatturiera, rispetto al totale degli addetti al settore manifatturiero. La percentuale deve superare del 30% l'analoga percentuale nazionale;
- **Peso occupazionale dell'attività locale specializzata:** tale peso deve superare il 30% degli occupati manifatturieri dell'area.
- **Indice della piccola impresa:** la quota di addetti nelle piccole imprese (<200 addetti) deve essere superiore al 50% dell'occupazione dello stesso settore.

Affinché un'area possa qualificarsi come distretto gli indici elencati devono essere tutti soddisfatti contestualmente.

Su richiesta e in collaborazione con il Settore industria della Regione Piemonte, l'IRES ha proceduto quindi alla definizione dei distretti industriali. Sulla base delle indicazioni del decreto e della disponibilità dei dati, il lavoro si è svolto utilizzando il censimento del 1981, nella consapevolezza che quanto svolto dovrà essere aggiornato non appena si renderanno disponibili i dati dell'ultimo censimento ancora in fase di pubblicazione.

Il lavoro di definizione, integrato da un'analisi volta ad ottimizzare la distribuzione spaziale dei distretti, ha portato ad individuare un totale di 21 distretti interessanti 379 comuni con 182.108 addetti industria, pari a circa il 24% del totale addetti dell'industria in regione, come illustra la tabella riportata alla pagina seguente.

Distretti industriali rispondenti ai requisiti contenuti nel decreto 21 aprile 1993.



Il quaderno di ricerca Ires n. 66 "**Determinazione dei distretti industriali in Piemonte**" è a cura di Fiorenzo Ferlaino, Ivo Gualco e Renato Lanzetti ed è stato pubblicato nel dicembre 1993.

ZONIZZAZIONE TERRITORIALE ED AMBITI SPAZIALI DELLE POLITICHE

Considerazioni teorico metodologiche

La ricerca, della quale si richiamano i punti salienti, si propone di offrire un riepilogo ragionato del dibattito in tema di definizione di articolazioni territoriali ai fini delle politiche pubbliche per il sostegno dello sviluppo economico e per il miglioramento della qualità della vita. La premessa da cui muove lo studio si incentra sulla nozione di spazio e sul suo carattere non-neutrale rispetto ai fini per i quali viene identificato. Nello e sullo spazio infatti si esplicano poteri e leggi attraverso i quali il modo di considerare un territorio e le sue possibili articolazioni può variare considerevolmente.

La zonizzazione urbanistica e regionale in Piemonte

Un possibile modo per esemplificare la varietà e la variabilità delle zonizzazioni territoriali è ripercorrere a grandi passi la storia della pianificazione urbanistica e regionale in Piemonte negli ultimi anni.

In proposito, la vicenda dell'Area metropolitana torinese risulta emblematica. Nell'arco di quarant'anni dai lavori del 'Gruppo di Astengo' e dalla prima definizione del Piano Intercomunale Torinese del 1954, si arriva alla situazione attuale caratterizzata dagli iter tormentati del nuovo PRG di Torino e della definizione dell'area prevista dalla L. 142. La difficile evoluzione dell'AMT è l'esito non solo del dibattito sul tema e della crisi di una visione gerarchica del piano, ma naturalmente anche delle vistose trasformazioni sociali ed economiche dell'area.

Diversa, anche se simile per alcuni aspetti, è l'esperienza della pianificazione regionale che ha visto l'IRES tra i suoi protagonisti. Anche in questo caso l'esperienza è avviata da Astengo, ma, da subito, l'IRES svolge un ruolo da protagonista. Vengono per la prima volta analizzate le variabili fondamentali del piano: gli aspetti demografici e occupazionali, il sistema produttivo e l'accessibilità, le grandi infrastrutture di trasporto. Nel costruire gli indicatori per l'attività progettuale a scala regionale lo spazio non è più 'lo spazio di un'azione, ...ma è lo spazio generato dall'azione'. Gli studi dell'IRES per il piano culminano nella pubblicazione del 'Rapporto dell'Ires per il piano di sviluppo del Piemonte' del 1967 e saranno alla base dell'istituzione da parte della Regione Piemonte dei Comprensori. Istituzionalmente i Comprensori non si configuravano come enti amministrativi, ma come enti strumentali di altri poteri, come 'agenzie' per il piano. In questa veste essi potevano essere accorpati e riorganizzati a seconda delle diverse finalità programmatiche (infatti, la Regione istituirà successivamente come articolazioni comprensoriali le ULS – poi USL = Unità sanitarie locali – e i Bacini di traffico definendoli Unità territoriali di gestione). Concluso nel 1985 l'iter delle delibere programmatiche dei Comprensori, solamente un anno dopo essi vengono abrogati.

Del patrimonio accumulato non tutto resta disperso anche perché l'esigenza di una qualche griglia di orientamento ai fini dell'attività programmatica continua ad essere avvertita. L'attuale capitolo ancora tutto da scrivere è segnato dall'approvazione della Legge Regionale 16 del 1989 sul riordino istituzionale. Vengono aumentate le tradizionali competenze delle Province assegnando loro anche un ruolo attivo nel processo di pianificazione regionale.

Gli autori richiamano poi le principali teorie regionali dello sviluppo e

dell'equilibrio e tracciano un sintetico quadro delle metodologie di identificazione di ambiti spaziali. Le considerazioni che ne derivano intendono anche offrire un contributo alla ripresa del dibattito sul piano che sta timidamente riaprendosi anche in Piemonte.

Gli ambiti spaziali nelle politiche di piano

Un primo ordine di considerazioni riguarda la difficoltà di comprendere in un'unica zonizzazione realtà interessate in modo crescente da dinamiche evolutive diverse e talvolta divergenti. Il cambiamento prospettico che oggi appare necessario pone pertanto al centro dell'identificazione degli ambiti spaziali del piano le politiche e i progetti. Si tratta di 'riconoscere' l'articolazione dello spazio entro il quale le azioni programmatiche intendono realizzarsi e come tali azioni interagiscono con oggetti e soggetti.

Un secondo ordine di considerazioni deriva dalla natura del 'progetto delle azioni'. Vanno sottolineati soprattutto due aspetti. La molteplicità dei progetti che hanno per scopo gli obiettivi di sviluppo e la sua sostenibilità in termini di qualità della vita; e la molteplicità dei soggetti che in quei progetti sono coinvolti.

Infine è opportuno ricordare il ruolo delle metodologie di identificazione degli ambiti spaziali in relazione ai diversi problemi da affrontare ed alle loro sovrapposizioni e interconnessioni. In concreto le metodologie: a. non possono essere basate su semplici esercizi episodici, ma devono accompagnarsi ad attività permanenti di studio e di osservazione; b. necessitano di approcci multidisciplinari; c. devono essere in grado di segnalare tempestivamente l'insorgere di nuovi fenomeni.

Metodologie di supporto alle politiche territoriali

Un progetto 'orientativo' di appropriate metodologie di supporto alle politiche territoriali dovrebbe, in primo luogo, riflettere la fondamentale distinzione tra sistema di organizzazione dell'offerta di beni e servizi alla popolazione, che influisce sulle condizioni di qualità della vita e sistema di organizzazione della produzione di base, che influisce sulla formazione del reddito.

Il sistema di offerta alla popolazione

Uno dei fattori centrali per migliorare le condizioni di qualità della vita è costituito da un aumento dell'accessibilità da parte delle famiglie all'offerta di beni e servizi. Qui il termine accessibilità va inteso non solo in termini di accessibilità fisica, ma anche come accessibilità economica e come efficacia dell'organizzazione funzionale dell'offerta. Le variabili strategiche del sistema sono:

- la distribuzione spaziale dei nuclei familiari e delle loro caratteristiche socio-economiche e residenziali;
- la localizzazione dell'offerta di beni e servizi e le loro modalità organizzative;
- la matrice delle interrelazioni spazio-funzionali.

La domanda espressa dai nuclei familiari può essere assunta come variabile indipendente alla base della quale caratteristiche e funzioni dell'offerta si articolano. L'offerta si organizza secondo strutture gerarchiche ed è esercitata in condizioni di monopolio spaziale imperfetto sul quale agiscono una molteplicità di fattori, quali:

- le caratteristiche dell'evasione verso i luoghi dell'offerta più rara;
- le condizioni tecniche dell'accessibilità;

- l'ampiezza delle aree di sovrapposizione;
- l'origine degli spostamenti verso i luoghi dell'offerta;
- la relativa specializzazione dei luoghi di offerta;
- le qualità ambientali dei luoghi dell'offerta;
- le preferenze e le idiosincrasie delle unità costituenti la domanda.

Si tratta pertanto di analizzare la struttura e le caratteristiche di tali aree, il loro grado di autocontenimento delle relazioni tra domanda ed offerta, nonché le loro eventuali sovrapposizioni.

L'organizzazione dell' produzione di base

L'organizzazione spaziale di questo sistema non presenta i caratteri di omogenea pervasività del sistema precedente. L'ampia fenomenologia dei comportamenti localizzativi delle attività industriali è conseguenza del complesso di relazioni di cui ciascun tipo di produzione è generatore. L'obiettivo cui il sistema nel suo complesso è orientato è quello della massimizzazione dei vantaggi economici. La dipendenza del sistema da dinamiche comunque non controllabili localmente rende inefficaci prassi pianificatorie rigide, anche se su alcune variabili di grande rilievo per il sistema, la mano pubblica può incidere in modo significativo, tra queste merita ricordare:

- l'offerta di energia;
- le infrastrutture di trasporto;
- la qualificazione della manodopera;
- l'ambiente;
- i servizi alla produzione.

Si rende pertanto indispensabile possedere un'organica e aggiornata conoscenza delle aree-sistema della produzione di base, in termini di specializzazioni produttive, di pendolarità casa-lavoro, di sistemi di trasporto, di infrastrutture tecniche, di sistema generale dei servizi, ecc.

L'unità complessiva del sistema regionale, se considerato nella sua globalità, è garantita proprio dalla convergenza sul sottosistema dei servizi o, meglio, dalla convergenza del sottosistema dei servizi per la produzione e del sottosistema dei servizi per la popolazione. Essa è prodotta da relazioni di tipo simbiotico intercorrenti tra i due sottosistemi, dalle economie di scala e di agglomerazione, e si manifesta, sia pure in presenza di specializzazioni spaziali, nella loro distribuzione tendenzialmente di tipo gerarchico in corrispondenza dei nodi dell'armatura urbana regionale la quale ha nel sistema metropolitano il fulcro principale.

A cura di Sylvie Occelli. Gli autori del Working paper: **"Zonizzazione territoriale ed ambiti spaziali delle politiche. 1. Considerazioni teorico-metodologiche"** del marzo 1994 sono Giorgio Preto e Sylvie Occelli.

ATTIVITÀ DI OSSERVATORIO

IL RANGO SOCIO ECONOMICO DEI COMUNI PIEMONTESI

L'osservatorio sulle tipologie comunali nasce come esigenza di un punto di riferimento. Per le riflessioni e le analisi originate da una specificità del Piemonte: la numerosità relativa di comuni più elevata fra le regioni italiane (capitolo I, qui richiamato).

Nel quaderno 35 della collana "Attività di osservatorio" si richiamano i più recenti lavori per ricostruire il quadro delle possibilità di approccio e di approdo dell'analisi.

In termini di approccio (capitolo II) vengono individuati essenzialmente due modi. Il primo, quello delle tipologie funzionali, ricomprende tutti i tentativi di individuare similitudini e differenziazioni in rapporto alla varietà e all'intensità con cui vengono esercitate, nelle singole realtà comunali, le diverse funzioni legate all'uso del territorio. Il secondo, quello delle tipologie strutturali, è animato dalle analisi indirizzate alla definizione dei caratteri quali-quantitativi della popolazione (ambiente demografico-sociale) e alla valutazione del peso e dell'importanza dell'infrastrutturazione civile ed economica locale (contesto economico): la tipologia strutturale risulta poi dal confronto e dall'intreccio di tali due contenuti.

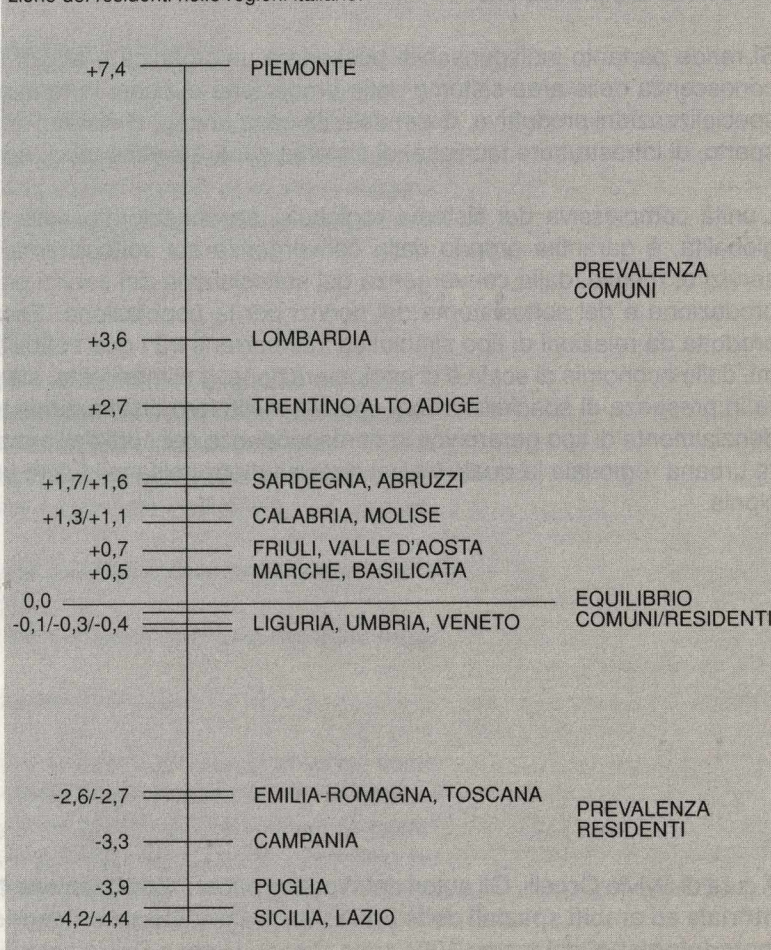
In termini di approdo (capitolo III) si riconoscono tre principali finalità perseguibili: descrivere, interpretare e ordinare. A queste corrispondono rispettivamente tre tipi di risultato: rappresentazioni, classificazioni e graduatorie.

L'elevata numerosità relativa dei comuni piemontesi

I comuni piemontesi sono tanti. Soltanto in Lombardia sono più numerosi (1546 contro 1209). Ma è il Piemonte la regione italiana che più si scosta dalla condizione di equilibrio nel raffronto fra numerosità dei comuni e consistenza del carico residenziale. Tale scostamento può essere misurato in termini di differenza tra l'incidenza relativa dei comuni e l'incidenza relativa della popolazione residente.

Il calcolo della differenza fra tali quote (comuni meno residenti) evidenzia la netta caratterizzazione del Piemonte per l'elevata concentrazione relativa di comuni (+7,4). Seguono la Lombardia (+3,6) e il Trentino (+2,7). All'opposto si segnalano, per una sensibile maggior concentrazione di popolazione, la regione Lazio (-4,4) insieme alla Sicilia (-4,2) ed alla Puglia (-3,9). In Fig.1, su un unico asse verticale sono riportate le

Figura 1. - Rappresentazione delle differenze fra distribuzione dei comuni e distribuzione dei residenti nelle regioni italiane.



ATTIVITÀ DI OSSERVATORIO

misure dello scostamento citato per ciascuna regione italiana: emerge la netta caratterizzazione del Piemonte in termini di numerosità relativa dei comuni.

Nel caso del Piemonte è allora necessario, nel campo dell'analisi territoriale, non soltanto faticare di più per raccogliere le informazioni e i dati, ma anche dover operare, su tale materia prima, un trattamento di elaborazione preliminare, le tipologie appunto, che ne riduca il grado di dispersione e di frammentazione e la trasformi così nel primo strumento utile per la lettura e l'orientamento dell'interpretazione della realtà.

La graduatoria di rango socio economico dei comuni

Per determinare l'ordinamento si è fatto ricorso a quattro indicatori organizzati in schema di rappresentazione e di misurazione dei caratteri e del peso socio economico dei comuni. I quattro indicatori prescelti si ritengono adatti a definire, in termini sia quantitativi sia qualitativi, i diversi contesti ambientali comunali in termini sia sociali sia economici. Si tratta della dimensione demografica, del reddito pro-capite, del quadro demografico, dei caratteri urbano-rurali. Lo schema logico di organizzazione delle informazioni è riportato in Fig. 2.

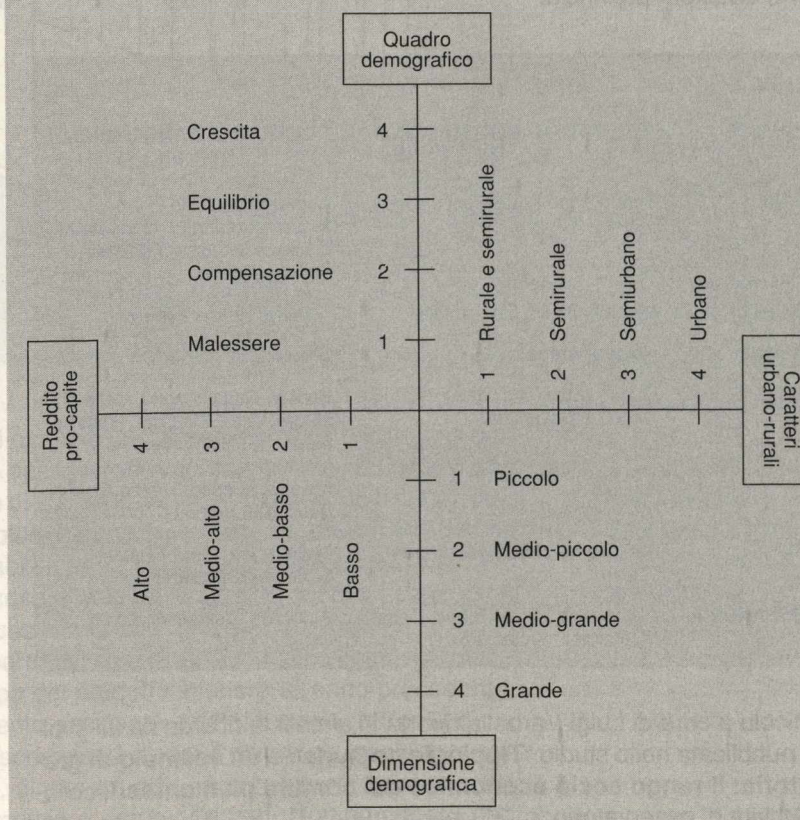
Figura 2.

	quantitativo	qualitativo
sociale	dimensione demografica	quadro demografico
economico	reddito pro-capite	caratteri urbano-rurali

Per realizzare lo schema di rappresentazione riportato a fianco si sono considerati due assi ortogonali che danno origine, con la loro intersezione, a quattro segmenti. I segmenti rappresentano gli indicatori e su di essi sono riportate le quattro tacche graduate che individuano, per ciascun indicatore, le quattro classi d'ampiezza. Sul-

l'asse orizzontale sono stati collocati i due misuratori della dimensione 'economica' del profilo comunale: il reddito pro-capite, ovvero quello quantitativo, a ovest; i caratteri urbano-rurali, ovvero quello qualitativo, a est. L'asse verticale è invece destinato ai misuratori della dimensione 'sociale' del profilo comunale: la dimensione demografica (quantitativo, a sud) e il quadro demografico (qualitativo, a nord). Di ciascun comune è stata definita la classe d'ampiezza di ap-

Figura 3. — Lo schema di rappresentazione: caratteri e peso socio-economico dei comuni.



ATTIVITÀ DI OSSERVATORIO

partenza per ciascun indicatore, che corrisponde ad una precisa tacca su ciascun segmento. Unendo i quattro punti così individuati si ottiene un poligono quadrilatero variamente inclinato (rispetto all'intersezione degli assi) e di maggiore o minore superficie. Tale poligono restituisce l'immagine dei caratteri (l'inclinazione) e del peso socio-economico (la superficie) del comune rappresentato.

Confrontare il peso economico di due comuni significa dunque misurare la diversa ampiezza della superficie dei rispettivi poligoni di rappresentazione. Tale operazione può essere semplificata ricorrendo al conteggio del numero di tacche di classe d'ampiezza iscritte nei rispettivi poligoni; se si conteggiano anche i quattro vertici dei poligoni stessi si ottiene, come misura di valutazione della superficie, un valore numerico corrispondente alla somma dei valori di ordinamento delle singole classi d'ampiezza di ciascun comune.

Ovvero se si utilizza come punteggio il numero di ordinamento delle classi d'ampiezza di ciascun indicatore e poi si sommano i quattro punteggi ottenuti da ciascun comune si ottiene un valore numerico compreso tra 4 e 16 che può essere considerato un misuratore del peso socio-economico del comune in esame. Per esempio, un comune caratterizzato da dimensione medio-grande (classe 3), reddito medio-basso (2), quadro demografico di compensazione (2), caratteri semirurali (2), avrà un peso socio-economico pari a 9 ($3+2+2+2$).

L'ordinamento dei comuni operato in base a tale misuratore può essere a sua volta inteso come una graduatoria di rango socio-economico quali quantitativo. Viene qui usato il termine rango in senso figurato perché sembra intuitivamente suggerire l'immagine di un ordinamento secondo una scala di valori.

A corredo illustrativo vengono riportati nella seguente tabella i comuni di rango più elevato (punteggio=15) e quelli di rango minimo (punteggio=4) divisi per provincia.

Figura 4.

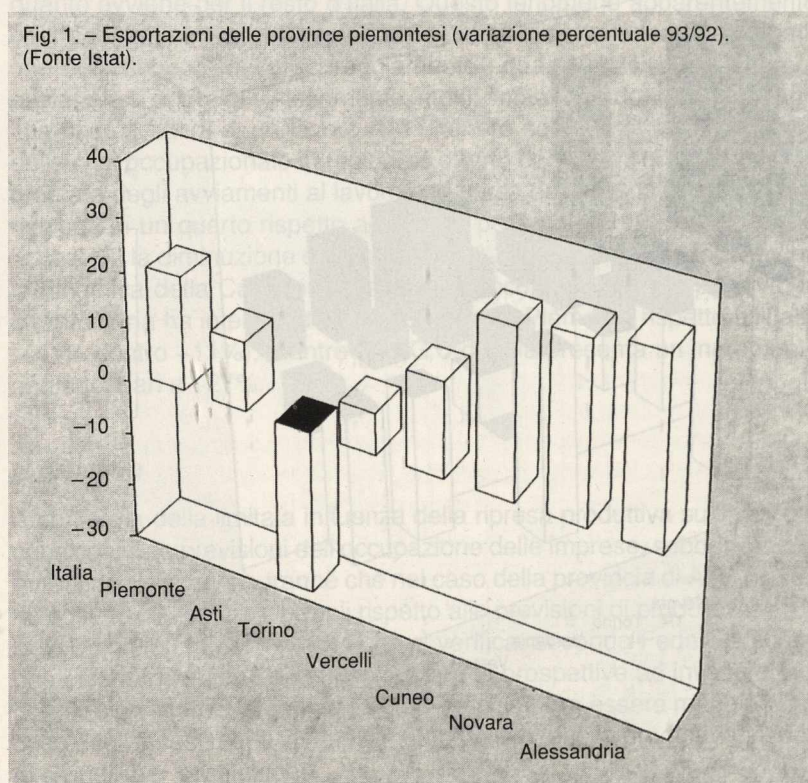
PROVINCE	COMUNI DI RANGO MASSIMO P. = 15	COMUNI DI RANGO MINIMO P. = 4
TORINO	Torino, Pino Torinese	Angrogna, Bobbio Pellice, Frassinetto, Ingria, Monastero di Lanzo, Noasca, Trausella, Traversella
VERCELLI	Vercelli, Biella, Crescentino	Fobello, Rassa, Rimella
NOVARA	Novara, Arona	Sillavengo
CUNEO	Cuneo, Alba, Bra, Racconigi, Saluzzo, Savigliano	Bellino, Castelmagno, Celle di Magra, Ciglie, Crissolo, Frassinio, Macra, Melle, Montemale, Montegrosso Grana, Oncino, Ostana, Stroppa, Trezzo Tinella, Valloriate, Valmala
ASTI	Asti, Canelli, Nizza Monferrato	Montabone, Olmo Gentile, S. Giorgio, Scarampi
ALESSANDRIA	Alessandria, Acqui Terme, Casale Monferrato, Valenza Po	Avolasca, Castelletto Erro

L'articolo a cura di Luigi Varbella riporta in sintesi la ricerca da lui svolta e pubblicata nello studio **"Tipologie comunali e un esempio di graduatoria: il rango socio economico dei comuni piemontesi"**, collana Attività di osservatorio; n. 35, marzo 1994.

Nel corso del 1993 l'economia piemontese ha ricalcato le tendenze osservabili a livello nazionale, pur accentuandole nelle dimensioni quantitative. Nell'anno appena trascorso, secondo le stime Unioncamere, il prodotto lordo regionale ha registrato una caduta del 4%; peraltro gli ultimi indicatori disponibili per il 1994 confermano un'inversione ciclica.

La produzione industriale ha denunciato nel corso dell'anno scorso una flessione ben superiore a quella nazionale (secondo le stime Unioncamere -10% mentre a livello nazionale il calo produttivo è stato del -2,4%). Lo scostamento in negativo è sicuramente da ascrivere in parte alla composizione strutturale dell'apparato produttivo regionale: perdurante crisi del mercato automobilistico e profilo depresso della domanda di beni di investimento. Vi sono tuttavia elementi per supporre una difficoltà specifica della regione in conseguenza di una minor sensibilità alle opportunità aperte dalla domanda estera. Un'analisi dell'andamento delle esportazioni regionali nel 1993 mette in evidenza una situazione scarsamente dinamica, sicuramente meno di quella riscontra-

Fig. 1. - Esportazioni delle province piemontesi (variazione percentuale 93/92). (Fonte Istat).



bile a livello nazionale. Ad esserne interessati sono, non soltanto il settore automobilistico, dove appare forse scontato che la competitività di prezzo sia strutturalmente meno importante, ma anche molti settori della meccanica ed in particolare alcune aree come la provincia di Torino e quella di Asti. È augurabile che la poco soddisfacente performance dell'export regionale rappresenti solo un fenomeno congiunturale e non sia invece l'indice di una crisi strutturale.

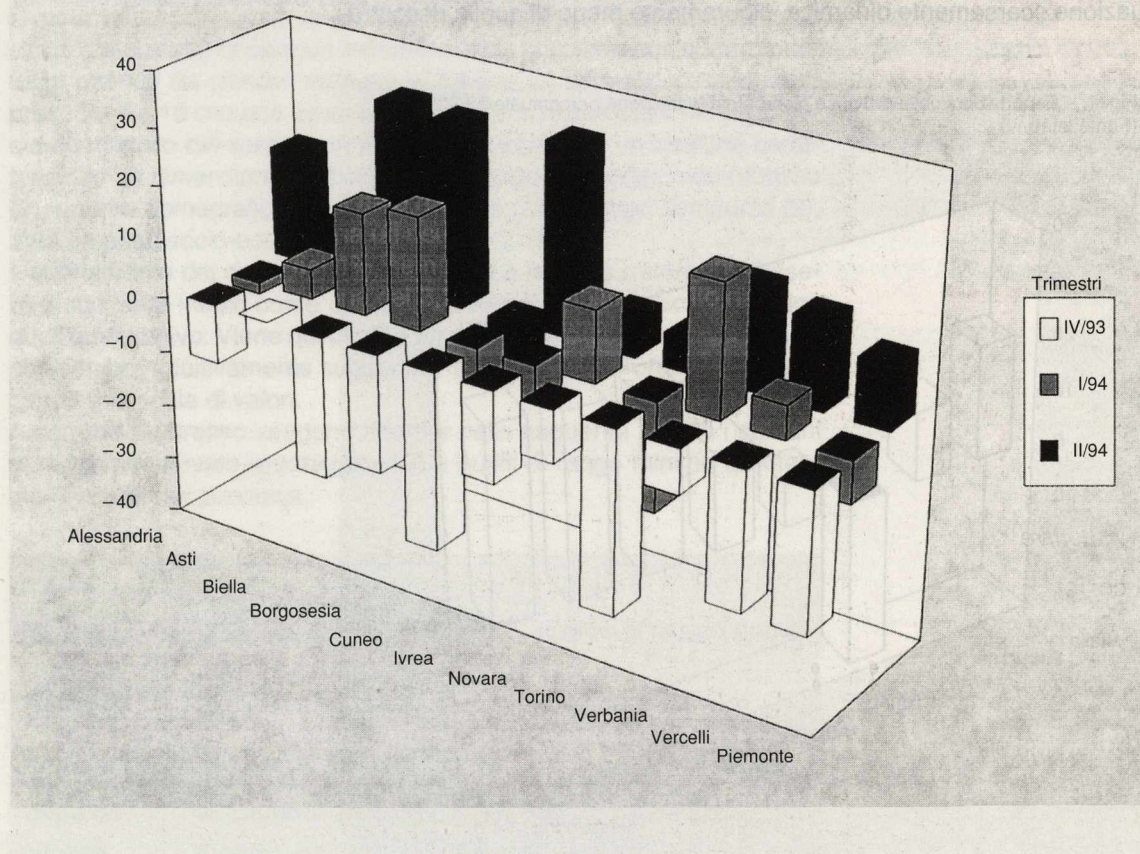
A livello nazionale il comparto dei servizi destinati alla vendita ha manifestato un tasso di sviluppo del prodotto inferiore all'anno precedente, ma ancora significativamente positivo (+1,3%); tuttavia, a fronte di un andamento decisamente soddisfacente per il comparto creditizio e per trasporti e comunicazioni, si assiste ad una consistente flessione del valore aggiunto del commercio e dei servizi vari. Non altrettanto può

dirsi nel caso della regione, dove, secondo fonti camerali, il settore dei servizi destinati alla vendita avrebbe registrato una flessione di oltre il 2%, mentre nei servizi non destinati alla vendita la situazione è sostanzialmente in linea con il dato nazionale.

L'agricoltura piemontese segna un risultato favorevole, con un incremento del prodotto lordo del 1%, sempre secondo stime Unioncamere, in contrasto con la flessione del 3,2% osservabile a livello nazionale.

Situazioni differenziate nei diversi ambiti provinciali risultano evidenti

Fig. 2. — Previsioni della produzione nell'industria (saldo % ottimisti/pessimisti).
(Fonte: Indagine Federpiemonte. Dati Unioni industriali piemontesi).



esaminando le previsioni in termini di volumi di produzione delle indagini Federpiemonte sulle imprese industriali piemontesi. Nonostante esse indichino nel II trimestre dell'anno in corso un netto e generalizzato miglioramento, situazioni più problematiche sono ancora osservabili nella provincia di Torino e in quella di Cuneo e, in minor misura, nelle province di Asti e Novara. Per le restanti province gli ultimi trimestri hanno visto un progressivo miglioramento al di sopra della media regionale: significativamente positive appaiono le previsioni nelle aree di Ivrea, Biella e Borgosesia. Le citate differenze fra le diverse province riflettono in parte gli andamenti settoriali che indicano un buon recupero per il tessile, un andamento più incerto per la meccanica ed il cartario grafico, ed uno ancora critico per l'alimentare e l'abbigliamento.

Occupazione

La crisi occupazionale, già in atto nella seconda metà del 1992 ed evidente a fine '93, tende ad attenuarsi nei primi mesi del '94. In Piemonte il calo dell'occupazione complessiva nel periodo tra il IV trimestre '92 e il I trimestre '94 (pur scontando la difficoltà di valutare gli effetti stagionali) è di circa 47.000 unità, rapportabile ad una flessione percentuale del 2,8%. Il ritmo della caduta dell'occupazione industriale sembra ora essersi attenuato. Al contrario sembra aggravarsi, dopo un periodo di relativa crescita, la situazione occupazionale del terziario dovuta quasi per intero alla contrazione dei lavoratori indipendenti. L'occupazione autonoma denuncia una crescente emorragia di posti di lavoro non solo nel settore terziario ma anche nell'agricoltura e in minor misura nell'industria.

Malgrado la forte contrazione della domanda di lavoro, il tasso di disoccupazione segnala una riduzione dal 7,9% al 7,3% diversamente da quanto avviene per il resto d'Italia. Questo fenomeno apparentemente contraddittorio troverebbe spiegazione in quello che le teorie economiche definiscono "effetto scoraggiamento": quando la situazione occupazionale si aggrava vistosamente, molti, soprattutto donne, rinunciano alla ricerca attiva di un lavoro. Un ulteriore segnale di aggravamento della crisi occupazionale in regione è offerto dalla riduzione sempre più marcata degli avviamenti al lavoro: nel corso del 1993 la contrazione è risultata di un quarto rispetto agli stessi periodi del 1992, mentre tra il '91 e il '92 la diminuzione è stata pari al 2%. Nello stesso periodo anche la dinamica della Cassa integrazione è ancora fortemente positiva; la straordinaria ha interessato maggiormente il Piemonte rispetto all'Italia (+41% contro +11%), mentre la CIG ordinaria presenta un incremento analogo, pari a +27%.

Prospettive

A conferma della limitata influenza della ripresa produttiva sui livelli occupazionali, le previsioni dell'occupazione delle imprese, sebbene in generale miglioramento, tranne che nel caso della provincia di Asti, risultano sostanzialmente più deboli rispetto alle previsioni di produzione.

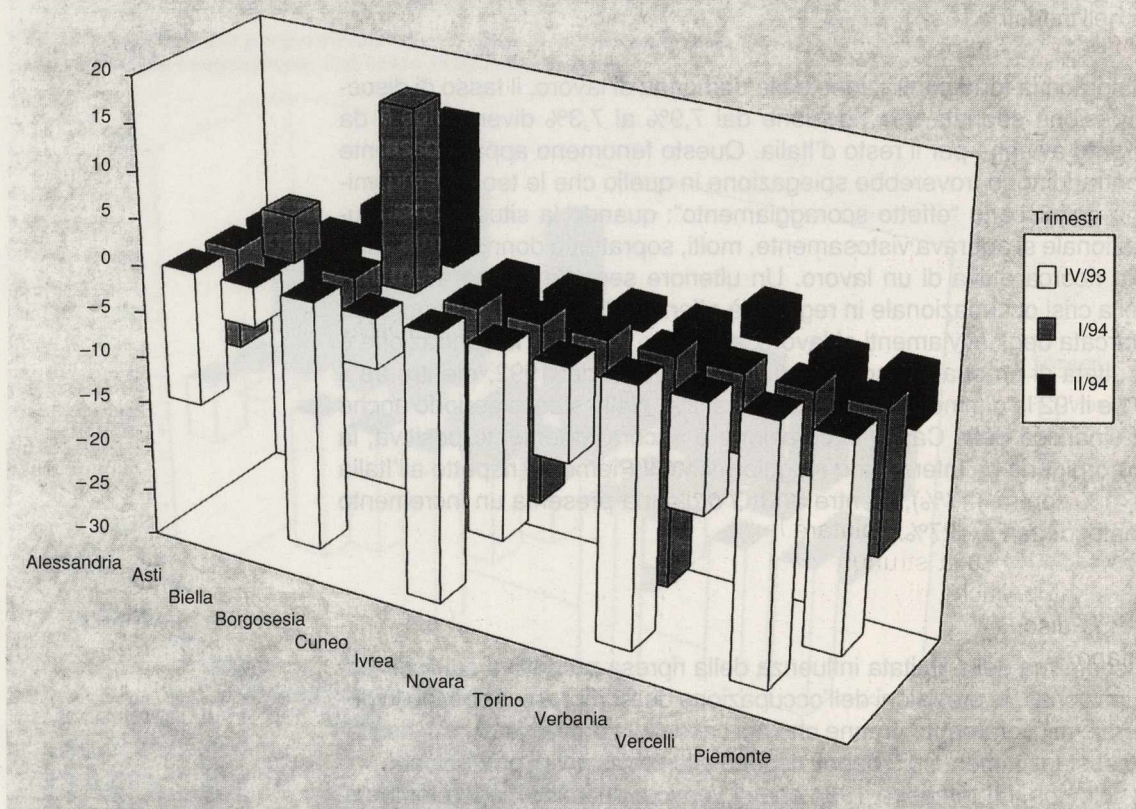
È solo con il II trimestre 1994 che si verifica, secondo Federpiemonte, una chiara inversione di tendenza circa le prospettive ad investire, ancor più significativa in quanto il dinamismo sembra essere maggiore nel caso degli investimenti in ampliamento della capacità produttiva, rispetto a quelli per sostituzione.

L'economia regionale appare dunque avvertire i segnali di inversione ciclica che in Italia si sono manifestati a partire dal III° trimestre del 1993, sebbene non si sia ancora consolidata una vera e propria fase di ripresa. Questa sembra dipendere da condizioni il cui manifestarsi ha una notevole dose di incertezza; da un lato la crescita del commercio mondiale, soprattutto nell'area industrializzata, e dall'altro un deciso miglioramento del clima di fiducia che riattivi la domanda interna. Non vanno poi dimenticati i timori conseguenti a possibili scostamenti dalla tendenza consolidatasi nel passato recente nella correzione degli squilibri del bilancio pubblico e i rischi di inflazione insiti nella ripresa della domanda. Ciononostante le previsioni dei principali istituti di ricerca sono orientate positivamente e concordi nell'attribuire il ruolo prevalente di traino alla domanda estera grazie agli attuali livelli di competitività, attraverso la stabilizzazione del tasso di cambio e la contenuta dinamica del costo del lavoro, in presenza di debole dinamica dei prezzi dei beni importati,

mentre sarebbe decisamente inferiore il contributo della domanda interna, almeno nell'anno in corso.

Occorrerà verificare nei prossimi mesi se i fattori di competitività citati corrispondono alle caratteristiche ed ai requisiti che l'apparato produttivo regionale richiede e dunque siano in grado di offrire quell'impulso che sembra ormai caratterizzare molte altre realtà locali. In caso contrario la ripresa del Piemonte questa volta potrebbe essere ancora più lenta e difficile di quanto non sia stata in passato.

Fig. 3. - Previsioni occupazionali nell'industria (saldo % ottimisti/pessimisti).
(Fonte indagine Federpiemonte. Dati Unioni industriali piemontesi).



CONVEGNI, SEMINARI, INCONTRI

Torino, 21 febbraio 1994

Session Nationale d'étude

VERS UNE NOUVELLE GEOGRAPHIE DU TRAVAIL EN EUROPE: TERRITOIRES, COMPETITIVITÉ, SOLIDARITES

Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. Ministère du Travail, Fondazione G. Agnelli

Torino Incontra. Centro Congressi e Fondazione G. Agnelli.

L'IRES ha collaborato alla sessione torinese dei programmi di formazione del personale del Ministero del lavoro francese presentando alcuni risultati delle ricerche in corso. In particolare P. Buran (ricercatore IRES) ha tenuto una relazione sul tema 'La situazione economica e sociale attuale di Torino e del Piemonte' e F. Ferlaino (ricercatore IRES) ha illustrato le ricerche svolte nel quadro del progetto INTERREG che coinvolge le regioni Piemonte, Rhône-Alpes, Savoie e Val d'Aosta.

Torino, 24 febbraio 1994

Convegno

ATTRATTIVITÀ DEL PIEMONTE E INVESTIMENTI INTERNAZIONALI: IDEE ED ESPERIENZE PER UNA RICERCA

IRES. Sala conferenze.

Negli anni '80 anche in Piemonte si è intensificato il processo di internazionalizzazione del sistema economico. L'IRES ha avviato un progetto di lavoro per valutare le linee di tendenza del fenomeno, le sue ricadute sulla struttura economica e sociale della regione e le eventuali politiche di intervento che si offrono al governo locale. Ne hanno discusso in un seminario pubblico: S. Mariotti (Politecnico di Milano), G. Vitali (Censis CNR di Torino), N. Rousier e C. Beauviala-Ripert (IREPD, Università di Grenoble), R. Maglione (Direzione studi e strategie Olivetti), M. Quéré e C. Longhi (LATAPSES, Università di Nizza), M. Zangola (Unione Industriale di Torino), E. Gennaro (Centro Estero Camere di Commercio Piemontesi) e G. Fornengo (Università di Torino). Ha presieduto l'incontro A. Prele (Direttore IRES). G. Balcet (Università di Torino) ha tenuto la relazione introduttiva. Le conclusioni operative sono state tratte da F. Ferlaino (ricercatore IRES).

Torino, 2 marzo 1994

ASSETTO E FUNZIONI DELL'AREA METROPOLITANA TORINESE

IRES. Sala conferenze.

Per rilanciare il dibattito sulle aree metropolitane l'IRES ha presentato in questo seminario i risultati della ricerca appena conclusa sul tema e di cui diamo ampia sintesi in questo numero di Informaires. Al dibattito, introdotto da A. Prele e da S. Piperno, hanno partecipato: V. Castellani (Sindaco di Torino), E. Balboni (Università Cattolica del Sacro Cuore), G. Maltinti (IRPET, Firenze), G. Martinotti (Università di Milano) e G. Pola (Università di Ferrara).

CONVEGNI, SEMINARI, INCONTRI

Torino, 4 marzo 1994

Convegno

I FONDI EUROPEI PER IL DECLINO INDUSTRIALE IN PIEMONTE: DALLA CLASSIFICAZIONE AL PROGRAMMA OPERATIVO

Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, Centro di iniziativa per l'Europa, Lega autonomie locali.
Unione industriale. Centro congressi.

L'inclusione di vaste aree del Piemonte nell'obiettivo 2 dei fondi strutturali dell'Unione Europea può essere un'importante occasione per rilanciare lo sviluppo delle zone della regione colpite dal declino industriale. Ne hanno discusso esperti del mondo del lavoro e della produzione insieme ad alcuni parlamentari europei del Piemonte. P. Buran ha portato il contributo dell'IRES delineando ruoli e strategie dell'economia regionale nel quadro delle politiche comunitarie.

Torino, 9 marzo 1994

Seminario

LA FRAMMENTAZIONE COMUNALE E LE POLITICHE DI RAZIONALIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

IRES. Sala conferenze.

1.209 comuni in Piemonte possono assicurare efficacia amministrativa? Il futuro per molti piccoli comuni piemontesi si presenta ricco di incognite e difficoltà. La legge 142/90 offre numerosi strumenti per migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di governo di questi enti. Sul tema l'IRES ha recentemente pubblicato i risultati di una ricerca pluriennale tuttora in corso e di cui si presenta una rapida sintesi in questo numero di Informaires. Al seminario di discussione hanno partecipato: A. Prele (Direttore IRES), R. Cagno, M. Maggi, L. Varbella (Riceratori IRES e autori della ricerca), P. Padula (Presidente ANCI), A. Meila (Politecnico Torino), V. Visco Comandini (Istituto di studi sulle regioni CNR), E. Radice (Sindaco Mezzana Mortigliengo), S. Anfuso (Regione Friuli Venezia Giulia), T. Giovannelli (Regione Lombardia), M. Giudice (Regione Piemonte), P. Spagni (Provincia Autonoma di Trento).

Torino, 16 marzo 1994

Seminario di discussione

RELAZIONE SULLA SITUAZIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE DEL PIEMONTE 1993

IRES. Sala conferenze.

La giornata è stata occasione di un articolato dibattito sugli scenari futuri e di un ragionato confronto sulle possibili opzioni per uscire dall'attuale congiuntura.

Nel presentare lo studio P. Buran, coordinatore della Relazione, ha sottolineato come la crisi del Piemonte presenti una acutezza nettamente superiore a quella – pur dolorosa – vissuta dalla regione nel corso dei primi anni '80. Alla caduta impressionante della produzione industriale (–25% tra il 1989 e il 1993) fa riscontro il tendenziale cedimento del settore terziario, pressato dalla necessità di risanare i conti dello Stato – per quanto concerne la pubblica amministrazione – e dal dispiegarsi della concorrenza internazionale con l'ampliamento ai servizi del mercato unico europeo – con evidenti conseguenze in comparti come il credito e il commercio –.

CONVEGNI, SEMINARI, INCONTRI

In questa situazione, secondo l'Ires, si aprono di fronte al Piemonte diversi scenari evolutivi: indirizzarsi verso l'uno o l'altro di essi dipende dalla capacità della comunità regionale di reagire e cooperare, a fronte di difficoltà mai sperimentate prima.

Un primo scenario, il *declino*, vede un Piemonte in caduta libera. La società non sa reagire in modo coerente, vale il "si salvi chi può", mentre la povertà e la disoccupazione sono in aumento. Il secondo scenario, la *ristrutturazione su basi tradizionali*, descrive il consolidarsi dell'aggiustamento provvisorio realizzatosi negli ultimi due anni: svalutazione della lira per incentivare l'export e riduzione dei salari per frenare l'inflazione e favorire la ricostituzione dei margini di redditività delle imprese. Secondo l'Ires, nel breve periodo è una via obbligata, ma a medio termine riproporrebbe i problemi di oggi, oltretutto con una società impoverita.

Il terzo scenario raffigura un *balzo tecnologico polarizzato*, nel quale le grandi imprese e in genere i protagonisti più forti della scena piemontese riprendono l'iniziativa, tagliando rami secchi e vincoli inibitori, legandosi ai centri mondiali della tecnologia e della finanza. È una prospettiva dualistica, che vedrebbe convivere, l'uno accanto all'altro, un Piemonte hi-tech di dimensioni ristrette e vaste plaghe sociali e territoriali abbandonate a se stesse.

Il quarto scenario è il più desiderabile, una specie di Baden Württemberg all'italiana: viene definito *riqualificazione diversificata*, ed è fondato su una diffusa creatività sociale e imprenditoriale e una grande capacità di regolazione da parte della pubblica amministrazione. Purtroppo è l'Ires stesso ad avvertire che, se questa prospettiva è gradevole, risulta anche la più difficile da realizzare, perché richiede un salto di qualità nel comportamento di tutti i soggetti in causa: individui, famiglie, sindacati, imprese, pubbliche amministrazioni.

Il dibattito ha apprezzato positivamente questo quadro di scenari alternativi come terreno per un confronto concreto sulle politiche da impostare. Il Presidente della Regione Piemonte Gian Paolo Brizio ha sottolineato la centralità della questione delle infrastrutture, in particolare di quelle di trasporto e comunicazione, che possono portare il Piemonte in Europa sottraendolo alla perifericità a cui è condannato nel contesto nazionale. "La Regione si è mossa con grinta", ha detto Brizio, citando i casi dell'Alta Velocità ferroviaria, del traforo del Mercantour, dell'acquisizione dei fondi Cee per le aree di crisi industriale, e in particolare l'accordo di programma con il Governo – in via di negoziazione – nel cui ambito si definiranno gli investimenti nazionali che spettano al Piemonte, in uno dei momenti più difficili della sua storia.

Di questo positivo impegno della Regione ha dato atto Pietro Terna, direttore della Federpiemonte, rilevando che la disponibilità di risorse per investimenti mirati può rendere realistiche alcune delle prospettive di sviluppo indicate nella Relazione Ires, tra le quali la possibilità di sviluppare anche in nuovi settori la ricca gamma di tecnologie da sempre legate alla produzione automobilistica, e, per altro verso, la centralità della crescita del settore delle telecomunicazioni. Giancarlo Panero, segretario regionale della Cisl, ha giudicato con favore il tentativo di prefigurare scenari evolutivi per il Piemonte, segnalando l'esigenza di nuovi equilibri tra società e produzione: una domanda sociale con meno auto di lusso e più servizi per gli anziani (dall'assistenza alle opportunità per il tempo libero), un sistema di welfare mirato alle concrete esigenze del territorio, una gestione più partecipata delle trasformazioni socioeconomiche. Edoardo Massaglia, vice-direttore della Cassa di Risparmio di Torino, pur registrando dal suo os-

'Un primo scenario, il declino, vede un Piemonte in caduta libera. La società non sa reagire in modo coerente, vale il "si salvi chi può".'

'Il secondo scenario ristrutturazione su basi tradizionali ... svalutazione della lira per incentivare l'export e riduzione dei salari per frenare l'inflazione'.

'Il terzo scenario raffigura un balzo tecnologico polarizzato, nel quale le grandi imprese e i protagonisti più forti ... riprendono l'iniziativa, tagliando rami secchi'.

'Il quarto scenario... una specie di Baden Wuerttemberg all'italiana: viene definito riqualificazione diversificata...'

CONVEGNI, SEMINARI, INCONTRI

servatorio privilegiato le diffuse sofferenze delle imprese sotto il profilo finanziario ha sostenuto che il "grande malato" è il sistema infrastrutturale, che negli anni scorsi ha perso terreno rispetto alle regioni con cui il Piemonte deve competere: Rhône-Alpes ha un indice di infrastrutturazione di gran lunga superiore alla nostra regione. Di qui l'auspicio ad un tavolo di confronto per tradurre le analisi in programmi ed investimenti, coordinando i tempi di interventi diversi: ad un impegno di questo genere le Banche potrebbero concorrere con forme innovative di finanziamento dei progetti. Sul tema del "project financing" è intervenuto anche l'assessore ai grandi progetti del Comune di Torino, Giovanni Ferrero, che ha proposto un nuovo assetto dei rapporti tra pubblico e privato: procedere con coraggio allo smobilizzo di proprietà pubbliche di cui è superata la motivazione politica, e per converso incorporare strategie pubbliche nel sistema delle imprese, attraverso la configurazione di specifici spazi di business in campi di interesse generale, quali la realizzazione delle infrastrutture, lo sviluppo e la razionalizzazione delle telecomunicazioni, ecc.

Le conclusioni del dibattito sono state affidate a Terenzio Cozzi, Presidente del Comitato Scientifico dell'Ires. Due i punti più significativi: l'opportunità di sviluppare e perfezionare le analisi di scenario come premessa di una migliore qualità dei processi decisionali, e la necessità di proporre una strategia articolata che contemperi aspetti attinenti a tutti e tre gli scenari di sviluppo descritti dalla Relazione Ires: un necessario tamponamento dell'emergenza, un ripensamento delle opportunità di sviluppo della grande imprenditorialità piemontese, un complesso sistema di ricucitura, regolazione e diffusione tecnologica che conduca ad un contesto regionale più armonico e ricco di potenzialità.

Torino, 20 aprile 1994
Seminario di lavoro

IL TERZIARIO PRIVATO IN PIEMONTE: LOCALIZZAZIONE, CONSIDENSA, QUALITÀ DELL'OFFERTA REGIONALE DI SERVIZI

IRES. Sala conferenze.

I punti di forza e di debolezza del sistema terziario piemontese sono stati analizzati in un panel di discussione alla luce della ricerca sul tema svolta dall'IRES. Al dibattito hanno partecipato M. Ducato e G. Venir (autori del rapporto), F. Alunno (Segretario generale della CCIAA di Torino), C. Beltrame (Direttore Cedres della Provincia di Alessandria), L. Figliolia (Servizio pianificazione e controllo della Banca CRT), G. Fissore (Responsabile dell'Ufficio studi e programmazione della Provincia di Cuneo), G. Russo (Ricercatore del Centro di ricerca e documentazione L. Einaudi). Le conclusioni del dibattito sono state affidate a T. Cozzi, Presidente del Comitato scientifico dell'IRES.

Parigi. Cachan, 6-7 maggio 1994
Seminario

RECOMPOSITION DES CADRES TERRITORIAUX DES POLITIQUES PUBLIQUES: COMPARAISON FRANCE-ITALIE

LIRESS (Laboratoire interdisciplinaire de recherche et d'études en sciences sociales. CNRS-ENS Cachan. IRES
Ecole normale supérieure de Cachan.

Il ruolo crescente del territorio nell'organizzazione dei sistemi politico-amministrativi non è un fenomeno recente, ma l'attuale congiuntura te-

CONVEGNI, SEMINARI, INCONTRI

stimonia sia in Italia che in Francia una fase di profonda trasformazione delle funzioni del governo locale. Se ne è discusso in due giorni di seminario tra studiosi francesi ed italiani presso la Scuola normale superiore di Cachan. Hanno offerto contributi per l'IRES: M. Rey (Presidente dell'Istituto) sul tema della finanza pubblica e del fisco e F. Ferlaino e S. Pierno (ricercatori) che hanno presentato una relazione dal titolo: La riforma del governo locale in Italia: l'istituzione delle aree metropolitane.

Piacenza, 6 maggio 1994

Incontro seminariale

PIEMONTE-EMILIA ROMAGNA: DUE MODELLI REGIONALI DI SVILUPPO A CONFRONTO

CISL Comitati esecutivi regionali del Piemonte e dell'Emilia Romagna.
Unione provinciale CISL di Piacenza.

Nell'ambito dell'incontro P. Buran dell'IRES ha offerto una panoramica ragionata degli scenari economici e sociali del Piemonte tratti dall'ultima edizione della Relazione annuale dell'Istituto per il 1993.

Torino, 10 maggio 1994

Seminario di presentazione del progetto INTERREG:

COMPLEMENTARIETÀ, DIFFERENZE E PROSPETTIVE DI COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA

Regione Piemonte

Villa Gualino.

Il seminario interregionale, che ha registrato la partecipazione di ricercatori e funzionari del Piemonte, Valle d'Aosta e Savoie, ha voluto fare il punto sulle prospettive e le potenzialità di collaborazione tra le regioni frontaliere in alcuni comparti di attività. L'IRES, partner di diversi progetti INTERREG, ha partecipato con una relazione sui punti di forza e debolezza dell'economia torinese a cura dei ricercatori F. Ferlaino e L. Abburrà.

Torino, 6 giugno 1994

Seminario di discussione

LE CHIAVI DELLA CITTÀ: POLITICHE PER GLI IMMIGRATI A TORINO E A LIONE

IRES. Sala conferenze Galleria civica d'arte moderna e contemporanea.

Nell'ambito di un articolato programma di spettacoli, incontri e dibattiti, organizzato dall'Assessorato per le risorse culturali della Città di Torino, intitolato 'Identità e differenza', l'IRES ha organizzato un incontro tra amministratori locali di Torino e Lione sul tema delle politiche per gli immigrati. Dopo la presentazione da parte di E. Allasino della ricerca dell'Istituto sull'argomento, gli interventi sono stati presieduti da M. Rey (Presidente dell'IRES) e introdotti da A. Prele (Direttore dell'Istituto). Sono intervenuti: C. Baffert (Assessore alla qualità della vita della Città di Torino), J. M. Bouvier (Delegato generale agli Affari sociali della Città di Lione), M. Rouge (Mission Habitat. Communauté urbaine de Lyon), A. Catalano (Direttore del settore lavoro e occupazione della Regione Piemonte), F. Bernillon (Direttrice del Fondo d'azione sociale per i lavoratori immigrati della Regione Rhône-Alpes) e numerosi rappresentanti di istituzioni e organizzazioni francesi e italiani che operano a favore degli immigrati.

PUBBLICAZIONI 1993-1994

Criteri metodologici per la definizione dei distretti industriali: (Art. 36 legge 317/1991). Prima sperimentazione a scala regionale. IRES. (Working Paper; n. 101), 88 p.

Chi cambia casa: un'analisi dell'intenzione di cambiare alloggio a Torino ed in altre due aree del Piemonte. IRES. (Working Paper; n. 102), 106 p.

Le scelte scolastiche individuali dopo l'obbligo: ragioni, ipotesi e problemi per una ricerca. IRES. (Working Paper; n. 103), 94 p.

La macro-regione delle Alpi Occidentali: complementarità, differenze e prospettive. IRES. (Attività di osservatorio; n. 31), 68 p.

Individuazione dei beneficiari di politiche pubbliche in base alla condizione economica. IRES. (Dibattiti Ires; 3), 74 p.

La scuola in Piemonte: dalla materna alla superiore tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. Regione Piemonte. Assessorato Istruzione. 84 p.

Autoriparazioni. Sistema auto e attività a valle: il caso piemontese. IRES. (Quaderni di ricerca Ires; n. 65), 134 p.

Il terziario privato in Piemonte: localizzazione, consistenza, qualità dell'offerta regionale di servizi. IRES. (Attività di osservatorio; n. 32), III, 153 p.

I giovani a bassa scolarità in due quartieri torinesi. IRES. (Working Paper; n. 104), II, 138 p.

L'agricoltura piemontese: rapporto 1992-93. Il sistema agricolo regionale tra i mutamenti delle politiche e del mercato. IRES. (Attività di osservatorio; n. 33), II, 100 p.

Il dettaglio moderno in Piemonte negli anni 1983, 1988, 1992: carta delle localizzazioni comunali dei singoli punti vendita. IRES. (Attività di osservatorio; n. 34), VI, 170 p.

Determinazione dei distretti industriali in Piemonte. IRES. (Quaderni di ricerca Ires; 66), 145 p.

Uscire dal labirinto: studi per l'attuazione della riforma delle autonomie in Piemonte. Rosenberg & Sellier. (Collana Piemonte; 21), X, 259 p.

Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte. 1993. Rosenberg & Sellier. (Collana Piemonte; 22), XII, 290 p.

Le esportazioni piemontesi nel primo semestre del 1993: un'analisi sulle statistiche Istat del commercio con l'estero. IRES. 15 p.

Zonizzazione territoriale ed ambiti spaziali delle politiche: 1. considerazioni teorico-metodologiche. IRES. (Working Paper; n. 105), 100 p.

Tipologie comunali ed un esempio di graduatoria: il rango socio-economico dei comuni piemontesi. IRES. (Attività di osservatorio; n. 35), 124 p.

Un modello per lo studio delle classi sociali in Piemonte. IRES. (Working paper; n. 106), 69 p.

Mobilità residenziale e trasformazioni socio-economiche nel Piemonte degli anni '80. IRES. (Quaderni di ricerca Ires; n. 68).

L'agriturismo in Piemonte. L'impresa agricola come fornitrice di servizi turistici, ambientali e culturali. IRES. (Working paper; n. 107), 68 p.

Rapporto sull'occupazione pubblica in Piemonte 1990-91. IRES. (Attività di osservatorio; n. 36), 62 p.

Le chiavi della città: politiche per gli immigrati a Torino e Lione. Rosenberg & Sellier. (Collana Piemonte; 23), XI, 286 p.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE: Mario Rey, *Presidente*; Teodoro Capannelli, *Vice Presidente*; Giacomo Büchi, Mario Dogliani, Giorgio Gaietta, Renato Galliano, Felice Paolo Maero, Gianfranco Schneider, Fiorenzo Tasso.

COLLEGIO DEI REVISORI: Andrea Manto, *Presidente*; Carlo Cotto e Luigi Tealdi, *Membri effettivi*; Annibale Iraci e Maurizio Puddu, *Membri supplenti*.

COMITATO SCIENTIFICO: Terenzio Cozzi, *Presidente*; Arnaldo Bagnasco, Mario Deaglio, Bruno Giau, Giuseppe Dematteis, Germana Muttini Conti, Giovanni Zanetti.

DIRETTORE: Andrea Prele.

VICE DIRETTORE: Stefano Pignero.

DIPENDENTI: Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Carla Aragno, Alberto Balla, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Anna Briante, Paolo Buran, Laura Carovigno, Mimma Carrazzone, Piera Cerutti, Renato Cogno, Luciana Conforti, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Mariuccia Ducato, Fiorenzo Ferlaino, Tommaso Garosci, Ivana Gautero, Laura Gilardetti, Ivo Gualco, Maria Inglese, Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Maurizio Maggi, Renato Miceli, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Sylvie Occeili, Lucrezia Scalzotto, Luigi Varbella, Giuseppe Virelli.

informa ires

Istituto Ricerche Economico - Sociali del Piemonte

**REDAZIONE
E DIREZIONE EDITORIALE:**
IRES - ISTITUTO RICERCHE
ECONOMICO-SOCIALI
DEL PIEMONTE
VIA BOGINO, 21
10123 TORINO
TEL. 011/88051
TELEFAX 011/8123723

**SPEDIZIONE IN
ABBONAMENTO POSTALE**
GRUPPO IV/70%
AUTORIZZAZIONE DEL
TRIBUNALE DI TORINO
4034 DEL 10/3/1989

**ANNO VI
N° 1
(I SEMESTRE 1994)
N° 12, GIUGNO 1994**

DIRETTORE RESPONSABILE:
ANDREA PRELE

REDAZIONE:
TOMMASO GAROSCI

IMPAGINAZIONE
EDIBIT s.r.l.
TORINO

STAMPA:
MS LITOGRAFIA s.r.l.
TORINO

ires

ISTITUTO RICERCHE
ECONOMICO-SOCIALI
DEL PIEMONTE

10123 Torino
Via Bogino, 21
Tel. 011/88051
Fax: 011/8123723

Spedizione in abbonamento postale gruppo IV/70% - Anno VI, n° 1 (1° semestre 1994)

42

43

44